

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
SECÇÃO AUTÓNOMA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO



**PARCERIAS E PODERES NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR
DINÂMICAS E LÓGICAS DO CONSELHO DE ESCOLA**

Maria Norberta Valente Falcão Coelho

Dissertação para obtenção do grau de mestre em Ciências de Educação,
Educação e Desenvolvimento, pela UNL/FCT, sob a orientação do
PROF. DOUTOR LICÍNIO C. LIMA

LISBOA
1997



Maria Norberta Valente Falcão Coelho

**PARCERIAS E PODERES NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR
DINÂMICAS E LÓGICAS DO CONSELHO DE ESCOLA**

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
1997

Ao Man'el, aos pais, à Mena

Um trabalho de investigação assemelha-se a um filho, cuja educação se vai orientando e acompanhando, e que é “cedido” à sociedade em versão incompleta e aberta: entre o que damos e o que a sociedade determina, o seu futuro traduzir-se-á num processo permanente de construção. Foi um pouco o que fui sentindo ao longo desta experiência dos últimos dois anos: desde o prazer da experimentação e da descoberta, às dúvidas, hesitações, este misto de prazer e angústia que acompanha a execução de um projecto destes. E, no final – que não é um final, porque será continuado –, perante a necessidade de passar a escrito uma tese, fica também a sensação de que não se escreveu, não contém tudo o que foi vivido ao longo destes anos, e, nesse sentido é limitado, além de corresponder a um momento de observação duma realidade que não pára nem acaba... e daí, até, a minha necessidade de acrescentar um Epílogo nesta tese. Durante esta investigação foi fundamental ter ao meu lado o Mane’l, o meu “físico do estado sólido”, cuja solidariedade e “solidez”, a nível pessoal e no meu trabalho, contribuíram muito para o tornar possível. Além disso, o “olho crítico” do não-especialista nestes assuntos com uma experiência de investigação vinda das chamadas “ciências exactas”, ajudou-me a que me apercebesse se a mensagem era clara, lógica e importante para o desenvolvimento deste trabalho. Foram, às vezes, meses difíceis, sem horas nem escapatórios, mas solidificaram a nossa vida em comum.

O meu (re)conhecimento também se dirige a todos os que, de qualquer modo, contribuíram para o processo de construção deste trabalho. Em particular,

O Prof. Doutor Lício Lima, que aceitou orientar esta tese, e que persistentemente me foi abrindo novos caminhos investigativos, incitando-me sempre a ir teórica e empiricamente mais além, conduzindo-me com mão de mestre até à fase adulta desta investigação.

A Prof. Doutora Teresa Ambrósio, Directora do Mestrado, pela disponibilidade e apoio que sempre me proporcionou, mesmo à distância.

O Doutor Natércio Afonso, com quem partilhei as inquietações de partida em estímulos investigativos e a “inflexão” no caminho das abordagens políticas da(s) escola(s).

A Doutora Isabel Lopes da Silva, amiga e “prospectora inconformista” no desbravar de percursos analíticos.

Não quero também esquecer as minhas colegas do IIE, em particular a

Natividade e a Teresa, tal como eu, “operárias em construção” no campo da administração educacional.

Ao Director e à minha Directora Adjunta da DREN, onde estou assessora neste ano, quero agradecer o apoio humano e as facilidades que me deram para a conclusão da escrita desta tese.

À minha colega Conceição Rocha, um obrigada pela colaboração na revisão de parte da tese.

Quero igualmente agradecer aos protagonistas desta investigação cujas “lógicas e dinâmicas” foram fundamentais para a construção deste estudo. Um obrigada ainda à escola “do outro lado do rio” pela disponibilidade e interesse com que aceitou a minha “intromissão investigativa”.

Finalmente, um grande obrigado ao Luís, “bombeiro informático” de serviço permanente nas minhas crises computacionais.

Resumo

Hoje assistimos a um interesse crescente e a um redimensionar multiorganizacional da problemática da administração educacional em Portugal. Na verdade, estão na ordem do dia os discursos sobre autonomia, descentralização, territorialização das políticas educativas e partenariado, entre outros, e os processos de gestão centrados na(s) escola(s). Neste contexto, a actual reforma de administração escolar, enquanto “reforma decretada”, expressa no D.L. nº 172/91 de 10 de Maio, veio permitir a entrada de novas parcerias, que se distinguem pelas diferentes representações e expectativas em relação à escola.

Tomando como referência teórico-analítica a especificidade da escola como organização e partindo do pressuposto que a perspectiva (micro)política analisa o poder (a influência) dos actores no seio da organização, procurámos estabelecer um percurso de análise que privilegiasse a complexidade dos processos de negociação que os actores constroem e sua participação como decisores no actual quadro da reforma de administração escolar.

Partindo do princípio que o conselho de escola é a principal “arena formal” para a definição e confrontação política dentro da escola, dado que é o órgão de direcção, e no qual têm assento as diversas parcerias institucionalizadas, este estudo centrou-se nas lógicas e nas dinâmicas de um conselho de escola. E, para corresponder aos pressupostos do estudo, observámos uma escola secundária em aplicação experimental do “novo modelo” de direcção e gestão escolar.

Abstract

At present we can observe an increasing interest, as well as a multiorganizational repositioning of the general problem of the educational administration in Portugal. In fact, there is an increasing number of speeches concerning the autonomy, the decentralisation and local definition of the educational policies, the partnerships, among others, and management procedures centered on the school(s). In this context, the present reform of the school administration, as an “imposed” reform, by the executive order no. 172/91 of May 10th, allowed the participation of other partnerships, which have different representations and expectations about the school.

Using as theoretico-analytical frame the school specificity as an organization, and assuming that the (micro)political perspective analyses the actors’ powers (the influence) inside this organization, we tried to establish a way to the analysis that would emphasize the complexity of the negotiation procedures that the actors produce and their participation in the decision making within the present school administration reform.

Considering that the School Council is the main “formal arena” for the definition and the political confrontation in the school, because it is the directing body, where all the institutionalized partnerships are present, this study was centered on the logics and the dynamics of a School Council. And, in agreement with our assumptions in this study, we have observed a secondary school where this “new model” of school direction and management was applied, on an experimental basis.

PRINCIPAIS SIGLAS UTILIZADAS

A – Alunos

ACSDE – Acta de Comissão de Seriação dos Candidatos a Directores Executivos

FENPROF – Federação Nacional dos Professores

CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

CAA – Conselho de Acompanhamento e Avaliação

CE – Conselho de Escola

CP – Conselho Pedagógico

DE – Director Executivo

D.L. – Decreto. Lei

DREL – Direcção Regional de Educação de Lisboa

DREN – Direcção Regional de Educação do Norte

EE – Pais e Encarregados de Educação

EMRC – Educação Moral e Religiosa Católica

GT – Grupo de Trabalho

IIE – Instituto de Inovação Educacional

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

MELA – Manifesto Eleitoral da Lista A

MELB – Manifesto Eleitoral da Lista B

ME – Ministério da Educação

NERSET – Associação Empresarial da Região de Setúbal

PCE – Presidente do Conselho de Escola

PCP – Presidente do Conselho Pedagógico

PEE – Projecto Educativo de Escola

PND – Pessoal Não Docente

Prof.A – Professora da Lista A

Prof.B – Professora da Lista B

PQND – Professor do Quadro de Nomeação Definitiva

RC – Representante da Câmara

RGP – Reunião Geral de Professores

RGPed. – Reunião Geral de Grupos Pedagógicos

RI – Regulamento Interno

RIC – Representante dos Interesses Culturais

RISE – Representante dos Interesses Sócio-Económicos

RPCAA – Relatório Preliminar do Conselho de Acompanhamento e Avaliação

RFCAA – Relatório Final do Conselho de Acompanhamento e Avaliação

USOE – United States Office of Education

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	12
1. Campo de investigação	13
2. Explicitação das opções de pesquisa	17
3. Resumo do trabalho	21
CAPÍTULO I: ABORDAGENS E PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DAS TEORIAS ORGANIZACIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	23
1. Especificidade político-organizacional do contexto escolar	24
2. Teorias de administração educacional	31
3. A abordagem política do estudo das organizações	36
4. A escola como “arena política” - contributos dos modelos políticos no estudo das organizações escolares	45
CAPÍTULO II - A ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS: “DA GESTÃO DEMOCRÁTICA” AO “NOVO MODELO” DE DIRECÇÃO E GESTÃO	51
1. O quadro do modelo de “gestão democrática”: “prótese democrática, numa administração burocrática”?	52
2. Reflexões em torno das ambiguidades da reforma de administração educacional	59
2.1. A reforma da administração da educação: “reforma-decreto” ou “reforma-mudança”?	59
2.1.1. Trajectória de uma proposta de reforma	64
2.1.2. O “novo modelo” de direcção e gestão	70
3. A “gestão democrática” e o “novo modelo” - confrontos	74
3.1. A Distribuição de poderes “decretados”	74
3.2. Que Participação na tomada de decisão?	76
4. O “novo modelo” “praticado”: uma “terceira edição da gestão democrática”?	81
CAPÍTULO III: A PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES EDUCATIVOS NA TOMADA DE DECISÃO DAS POLÍTICAS DAS ESCOLAS – ESTUDO DE UMA ESCOLA SECUNDÁRIA	92
1. A construção de um percurso de análise	93
2. Metodologia do trabalho de campo na organização escolar	97
2.1. Técnicas de colheita dos dados	101
3. A escola “do outro lado do rio”	103
3.1. Os Professores	106
3.2. O Pessoal Não Docente	107
3.3. Os Alunos	108
4. O Processo de Implementação do “Novo” Ordenamento Jurídico	111
4.1. Os critérios de selecção da escola	111
4.2. Breve historial dos principais momentos de implementação do “novo” modelo	113

O conselho de escola	114
O director executivo	119
O conselho pedagógico	121
CAPÍTULO IV: AS LÓGICAS E AS DINÂMICAS DOS ACTORES	122
1. Relações de poder geradoras de conflito na organização escolar	123
1.1. Centros de decisão: que conflitos?	123
1.2. Órgãos em conflito?	126
1.3. Projecto educativo de escola: centralização de conflitos	132
Conclusões	140
2. O conselho de escola: órgão de definição das políticas da escola?	141
2.1. Atribuições e competências do conselho: opiniões “quase encontradas”	141
2.2. O funcionamento do conselho: opiniões desencontradas	144
2.3. Os efeitos do conselho: opiniões “(re)encontradas”	148
2.4. A influência do conselho: opiniões “encontradas”	150
Conclusões	153
3. O jogo das clientelas no conselho de escola: relações de poder e dinâmicas de participação	157
3.1. Os Professores	158
3.1.1. Detentores de cargos	158
3.1.1.1. O Presidente do Conselho de Escola	158
3.1.1.2. O Director Executivo -	160
3.1.1.3. O Presidente do Conselho Pedagógico	162
3.1.2. Outros membros em representação	164
3.1.2.1. A Professora da Lista A	164
3.1.2.2. A Professora da Lista B	167
3.2. O Pessoal Não Docente	168
3.3. Os Alunos	171
3.4. Os Pais e Encarregados de Educação	174
3.5. O Representante dos Interesses Sócio-Económicos	178
3.6. O Representante dos Interesses Culturais	182
3.7. A Representante da Câmara	187
Conclusões	189
CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
EPÍLOGO	202
ANEXOS	206
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	222

Índice dos quadros

QUADRO II. 1 — ÓRGÃOS (D.L. Nº 172/91 DE 10 DE MAIO).....	72
QUADRO II. 2 — A PARTICIPAÇÃO “DECRETADA” NA “GESTÃO DEMOCRÁTICA”	76
QUADRO II. 3 — A PARTICIPAÇÃO “DECRETADA” NO “NOVO MODELO”	78
QUADRO III. 1 — O CORPO DOCENTE DA ESCOLA “DO OUTRO LADO DO RIO”	106
QUADRO III. 2 — O PESSOAL NÃO DOCENTE DA ESCOLA “DO OUTRO LADO DO RIO”	107
QUADRO III. 3 — OS ALUNOS DA ESCOLA “DO OUTRO LADO DO RIO”	109
QUADRO III. 4 — REPRESENTANTES DOS PROFESSORES (SEGUNDO O MÉTODO DE HONDT) NO CONSELHO DE ESCOLA	116
QUADRO III. 5 — REPRESENTANTES DOS PAIS E ENCARREGADOS DE EDUCAÇÃO NO CONSELHO DE ESCOLA	117
QUADRO III. 6 — REPRESENTANTES DOS ALUNOS NO CONSELHO DE ESCOLA	117
QUADRO III. 7 — REPRESENTANTES LOCAIS NO CONSELHO DE ESCOLA	118
QUADRO III. 8 — COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE ESCOLA	119
QUADRO III. 9 — CANDIDATOS A DIRECTOR EXECUTIVO.....	120
QUADRO III. 10 — ADJUNTAS.....	121

INTRODUÇÃO

1. Campo de investigação

A evolução, nas últimas décadas, nos países da Europa Ocidental, independentemente das especificidades históricas dos diferentes sistemas de administração pública, tem levado à concessão de maior autonomia à administração regional e à transferência, por intermédio da descentralização¹, de cada vez mais poderes de decisão para instâncias locais (Alves *et al.*, 1996).

Em Portugal, país que, por condicionalismos históricos e políticos, se tornou um dos mais centralizadores da Europa, servido por um aparelho administrativo burocrático, uniformizante e onnipresente, e onde o modelo democrático de sociedade se implantou tardiamente, este processo de descentralização administrativa e de redefinição da articulação entre o Estado e a sociedade civil tem progredido de forma bastante lenta. Assim, o envolvimento das famílias, das autarquias, dos movimentos associativos e das empresas na concepção e organização das políticas educativas carece de tradição e dificilmente tem ultrapassado prestações ocasionais de serviço (Benavente *et al.*, 1994). No entanto, na sociedade portuguesa contemporânea em geral há novas expectativas e novos quadros mentais, às quais o sistema educativo tradicional parece incapaz de dar respostas². Assim, se as reformas do sistema educativo são o sinal, em última instância, do mal estar generalizado da própria sociedade: “a profusão das ‘reformas’, em geral globais, nacionais e unificadas, traduz uma vontade política sem, no entanto, pôr em causa alguns postulados do sistema: a integração, a centralidade e a unificação. É a procura,

¹ De acordo com Barroso, “A ‘descentralização’ é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de **fazer do ‘local’, um lugar de negociação/ uma instância de poder/ e um centro de decisão.**” (Barroso, 1996:11).

² A este propósito escreve António Barreto: “[...] as circunstâncias históricas que estão na origem de sistemas educativos centralizados, unificados e nacionalmente integrados, estão largamente ultrapassadas. As necessidades que levaram à criação do sistema educativo, tal como as conhecemos hoje e com as características descritas, estão geralmente satisfeitas, protegidas pela leis e garantidas pelos costumes mais do que toda a política educativa e respectivas instituições, são a sociedade no seu todo, a Constituição, o regime político e as instituições que garantem a igualdade de direito entre os cidadãos”. (Barreto, 1995:159-173).

por tacteamento, de remédios, sem tocar nas causas.” (Barreto, 1995:172). Hoje já ninguém acredita em mega-reformas educativas e em escolas de figurino único. Contudo, se os documentos legislativos produzidos nos últimos anos se orientam para a afirmação do conceito de uma certa autonomia da escola, e a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86) preconiza a transferência de poderes de decisão para os planos regional e local, facto que traduz uma preocupação com a reorientação da escola, até então concebida como serviço de Estado, para uma escola entendida como organismo público ao serviço da comunidade (Formosinho, 1989), as actuais reformas, quer no âmbito curricular, quer no âmbito da administração, são uniformizantes e nacionais, não atendendo às assimetrias regionais e socio-culturais e à identidade organizacional de cada escola.

Se não se muda a sociedade por decreto (Crozier, 1979), também não se pode mudar a organização escolar através de meios exclusivamente administrativos. Uma nova concepção de escola não se operacionaliza por “despacho ministerial”, mas pela interiorização, participação e informação/formação organizacional dos diversos actores implicados neste processo. Neste sentido, “a escola não será apenas um locus de reprodução, mas também um locus de produção, admitindo que possa constituir-se também como uma instância (auto)organizada para a produção de regras.” (Lima, 1991:45). Enquanto comunidade educativa local, com a capacidade de produzir as suas próprias regras, pressupõe-se que cada organização escolar encontre e explicita nesse processo as características da sua identidade própria. Assim, para Zay, (1981, 1994), cada organização escolar integra as suas próprias estruturas (física, administrativa e social) e constrói uma identidade própria, que contrapõe à ideia universal o carácter singular e distintivo de cada estabelecimento de ensino.

Uma escola que procura adaptar-se a uma sociedade em profunda mutação não se pode fechar nos actores tradicionais, mas deve estabelecer redes de interacção com as novas e diferentes parcerias socio-educativas (Charlot, 1994). Entende-se por parcerias, actores que tenham uma participação efectiva no processo de decisão das políticas educativas, "[...] não se trata, pois, de participar parcialmente ou funcionalmente na preparação da decisão como 'mediadores' de uma tecnologia social preconizada pelo Estado 'escudado' que prepara e que cria as condições para uma aceitação social da(s) sua(s) iniciativa(s)." (Marques, 1994:52). Se partirmos do pressuposto que a noção de actor "supõe uma certa margem de liberdade e capacidade de produzir mudança" (Charlot, 1994:74), estamos perante o surgimento de novas lógicas que se baseiam num novo conceito de escola, o qual assenta no alargamento, quer dos territórios tradicionais, quer da participação dos próprios actores educativos. Ao alargar o conceito de território, emerge mais uma vez a problemática da descentralização, colocando-se a questão das identidades desses territórios, das suas competências, dos seus poderes e das suas relações com o Estado. Ao alargar a participação aos actores não tradicionais, tem que se ter em conta actores cujas legitimidades não se exercem necessariamente no mesmo campo (social, económico, profissional, entre outros). Estes actores distinguem-se pelas diferentes representações e expectativas em relação à escola - "o carácter persistente das diferenças de objectivos e interesses conduz à existência de uma fragmentação dos sistemas sociais em clientelas ou grupos de pressão que põem em prática estratégias diferentes e frequentemente antagónicas" (Afonso, 1994:43), mas também pelos recursos de que dispõem ou que podem mobilizar.

Neste contexto, apesar de ter sido concebida à escala do universo territorial português, a actual reforma de administração educacional, expressa no ordenamento jurídico de direcção, administração e gestão do ensino não

superior (D.L. nº 172/92 de 10 de Maio), veio actualizar esta problemática ao institucionalizar a "entrada" de novos actores na escola. Se partirmos ainda do pressuposto de que esta reforma foi concebida no sentido de uma participação dos diversos parceiros sociais na concepção e na realização das decisões políticas e não sendo portanto meros representantes institucionalizados, consideramos que é de toda a pertinência focalizar o estudo nesta problemática:

– Quais as dinâmicas de participação e as relações de poder que se estabelecem no órgão de direcção da escola?

– Qual o impacto que se faz sentir do poder profissional dos professores em relação aos novos actores educativos de acordo com o D.L. nº 172/91 de 10 de Maio?

– Até que ponto estes novos actores educativos participam na tomada de decisão das políticas da escola?

Assim, a reconceptualização da administração escolar deverá inserir-se no contrato entre o Estado e a sociedade civil e "a discussão de um novo modelo para a administração das escolas em Portugal deve ser visto não como um mero parecer de reforma ou rubrica de um governo, mas uma questão estruturante de um regime democrático em que vivemos." (Formosinho, 1990:31).

Pensamos assim que a discussão do papel do Estado e dos parceiros sociais na concepção e na organização das políticas educativas locais se torna um espaço prioritário de investigação no campo das Ciências de Educação.

2. Explicitação das opções de pesquisa

Tomando como referência teórica-analítica a especificidade da escola como organização, esta foi teoricamente concebida como uma organização individual com características próprias e não apenas como um elemento do sistema escolar nacional. Deste modo, a escola foi percebida como um “locus central” e como um “locus local”. Assim, de acordo com Lima (1992), a análise organizacional da escola exigirá especial atenção a dois planos analíticos: “o plano das orientações para a acção organizacional” (“o que deve ser”), centrando-se no quadro normativo, que visa os objectivos oficiais da organização, e “o plano da acção organizacional” (“o que é”). Em termos de modelo teórico, estabeleceu-se um compromisso que pudesse contemplar estes dois planos de análise; contudo privilegiou-se o “plano da acção organizacional”, atendendo a que o estudo sociológico das organizações se concentra essencialmente no “jogo” das práticas dos actores. De acordo com o quadro conceptual desenhado, concebemos a escola como uma organização política (Baldrige, 1971).

Foram assim considerados os diferentes interesses (Hoyle, 1982; Morgan, 1986; Ball, 1987) ou grupos de interesses³ com objectivos organizacionais específicos segundo o pressuposto que, embora os actores possuam interesses e objectivos específicos, as suas estratégias não são sempre previsíveis. Estes interesses e grupos de interesses levam inevitavelmente ao conflito. Considerámos assim os três níveis de conflito na organização escolar que Gronn, (1986), analisando o processo político no contexto organizacional escolar, distingue: (a) o conflito manifesto, que corresponde a situações nas quais os actores exprimem abertamente os seus interesses (este tipo de conflito

³ Na dinâmica do processo político, os conjuntos de interesses podem gerar grupos de interesses, agregando actores com interesses comuns.

desenrola-se nas arenas formais das organizações); (b) o conflito encoberto - o mais usual -, que se manifesta nos bastidores organizacionais, geralmente surge através de duas situações típicas: quando o direito de “uso de capião” de actores ou grupos de actores é ameaçado, ou quando um grupo de interesses, tendo uma agenda oculta, pressiona sobre os que têm o poder de decisão dentro da organização; (c) o conflito latente que permanece nos “bastidores do subconsciente” dos actores, implícito em atitudes de hostilidade ou de alienação que tendem a evoluir para os níveis encoberto ou manifesto.

Partimos também do pressuposto de que os conflitos de interesses tendem a evoluir pela utilização do poder (Crozier, 1963; Hoyle, 1982; Morgan, 1986; Dahl, 1991) e, de acordo com a filtragem teórica regida pelas especificidades do nosso objecto de estudo, a forma de poder que se nos afigurou mais pertinente consiste em controlar os processos de decisão⁴ na organização escolar. Considerámos assim os três níveis de controlo dos processos de decisão apresentados por Morgan, (1986): (a) das premissas da decisão⁵, (b) das questões e dos objectivos⁶ e (c) dos próprios processos⁷. Os processos de decisão implicam processos de negociação entre os actores, e é neste sentido que se perspectiva a problemática da participação como capacidade de decisão (Pateman, 1970)⁸. Ao considerarmos a participação um fenómeno complexo e polifacetado, teremos que ter em conta, para além dos

⁴Para uma análise mais aprofundada veja-se, por exemplo, Marques, 1992:40-48.

⁵ Este nível pode ser atingido através da manipulação da calendarização e das agendas das reuniões, por exemplo.

⁶Este nível atinge-se, por exemplo, através da manipulação do conteúdo de documentos, tais como o de relatórios.

⁷Este nível pode englobar a manipulação dos processos através de quem participa, quando e como, entre outros.

⁸Se teorizarmos a problemática da participação apresentada por esta autora, teremos presentes três níveis de participação: (a) a pseudo-participação, (b) a participação parcial e (c) a participação total. No primeiro nível, os participantes não têm qualquer capacidade de influenciar as decisões a tomar, estes limitam-se a serem manipulados por aqueles que têm efectivamente o poder de decisão. No segundo nível, o poder de decidir mantém-se nas mãos dos dirigentes, mas os participantes adquirem a capacidade de influenciar as decisões desses agentes. No terceiro nível, a participação é considerada total, quando a cada participante é reconhecida a mesma capacidade para influenciar as decisões a tomar.

níveis atrás referidos, os diversos actores educativos, actores esses que se distinguem pelas diferentes representações e expectativas em relação à escola. Daí a importância das abordagens políticas numa perspectiva micropolítica, uma vez que esta se refere “[...] ao uso formal e informal do poder dos indivíduos e grupos para alcançarem os seus objectivos dentro das organizações.” (Blase, 1991:11). De facto, o nível micropolítico, não ignorando a análise dos elementos estruturais a nível macro, ou seja, as relações com as autoridades políticas, valoriza o “jogo” dos actores na organização, reconhecendo assim as duas dimensões de análise, referidas anteriormente.

No presente contexto, a perspectiva micropolítica poderá ser um quadro teórico-analítico bastante oportuno no que se refere à análise das atitudes e comportamentos dos actores face à actual reforma da administração escolar.

Objecto e objectivos

Ao optar-se pela perspectiva micropolítica atendeu-se, como já se referiu anteriormente, quer ao objecto de estudo - a definição da(s) política(s) do estabelecimento escolar, tendo em conta, nomeadamente, os processos de negociação que implicam os novos parceiros e a sua influência na tomada de decisão no actual quadro da reforma da administração escolar - quer aos objectivos a que esta se propõe.

São objectivos desta pesquisa:

- Analisar o(s) poder(es) das novas parcerias na definição das políticas da escola.
- Identificar as expectativas e as opiniões dos actores "tradicionais" - professores - sobre as novas parcerias relativamente à definição das políticas da escola.
- Identificar as expectativas dos "novos parceiros" sobre o seu papel na definição das políticas da escola e respectiva participação.

– Identificar a influência dos grupos de interesse nos processos de negociação e nas lógicas de tomada de decisão.

Estes são os principais pressupostos teóricos que orientarão o trabalho de campo. Dado o percurso anterior e a experiência profissional em escolas secundárias e no conselho directivo de um estabelecimento de ensino secundário, que facilita o acesso ao terreno e a compreensão da linguagem dos actores, escolheu-se como terreno de investigação uma escola secundária. E, para corresponder aos pressupostos do estudo, uma escola em experiência do “novo modelo” de direcção e gestão.

3. Resumo do trabalho

O trabalho que aqui se apresenta está dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo, intitulado – **Abordagens e Perspectivas de Análise das Teorias Organizacionais em Administração Escolar** – contém quatro pontos. Em primeiro lugar, utilizando o modelo de análise de Lima (1992), esboçámos a problemática da especificidade político-organizacional da escola, seguindo-se uma breve abordagem das teorias da administração educacional, assim como a perspectiva política do estudo das organizações e, em particular, os contributos dos modelos políticos no estudo das organizações escolares.

O segundo capítulo – **A Organização e Administração das Escolas: da “gestão democrática” ao “novo modelo”** –, em primeiro lugar, tenta muito sumariamente contextualizar a “gestão democrática”. Procura-se sobretudo, para além de uma tentativa de esboço da trajectória da actual reforma, reflectir em torno das ambiguidades da própria reforma da administração escolar. Tentámos ainda, ao nível do “modelo decretado”, colocar em confronto a “gestão democrática” e o “novo modelo”. Observámos também, mas já ao nível do “novo modelo praticado”, resultados de alguns estudos realizados durante a experimentação do “novo modelo”.

O terceiro capítulo do trabalho – **A Organização Escolar e a Participação dos Actores Educativos na Tomada de Decisão das Políticas da Escola Secundária** – abre com um ponto dedicado à descrição e discussão das opções metodológicas, incluindo os procedimentos de recolha, tratamento, organização e análise dos dados do caso do estabelecimento escolar em estudo. As restantes secções deste capítulo debruçam-se sobre a caracterização deste estabelecimento de educação e ensino, e sobre o processo de implementação do “novo modelo” na respectiva escola.

O quarto e último capítulo – **As Lógicas e as Dinâmicas dos Actores** – compreende a apresentação e análise dos resultados obtidos no estudo da escola “do outro lado do rio”, a sua discussão e a redacção das conclusões.

**CAPÍTULO I: ABORDAGENS E PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DAS TEORIAS
ORGANIZACIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**

1. Especificidade político-organizacional do contexto escolar

A apresentação e a discussão de modelos organizacionais aplicados/aplicáveis à escola interessa-nos, como ponto de partida, para a construção de um quadro conceptual adequado ao nosso estudo da heterogeneidade e das relações de poder nas organizações escolares.

A análise das teorias de administração educacional tem estado directamente relacionada com o desenvolvimento conceptual e cronológico das tipologias das diversas teorias das organizações ou da administração, em geral, e das empresariais, em particular¹. Dentro da história das teorias organizacionais, cada uma destas tipologias teve a sua importância e um papel específico na evolução do entendimento da complexidade organizacional. No entanto, se é difícil encontrar um monumento com um estilo arquitectónico puro, pelo menos em Portugal, resultado de alterações que lhe foram introduzidas durante os tempos, alterações essas marcadas pelos modelos "estéticos" que a "moda" impunha, também as diversas abordagens em administração educacional foram não só acompanhando a evolução da "moda empresarial", como têm coexistido várias tipologias organizacionais que correspondem a "olhares" diferentes sobre a organização escolar e/ou se aplicam a diferentes partes da mesma organização. Hoje, apesar da pluralidade de orientações epistemológicas, (a maior parte das vezes complementares) das teorias organizacionais escolares, ainda são visíveis perspectivas neo-tayloristas, as quais encontram expressão nos discursos oficiais nacionais e internacionais, por exemplo, apesar de utilizarem novas roupagens².

¹Para uma análise aprofundada veja-se, por exemplo, Barroso, 1995; Bush, 1986; Gomes, 1992; Lima, 1992; Tyler, 1988).

²A este propósito veja-se o posicionamento de Lima: "A obsessão pela eficácia, pela eficiência e pela qualidade, ainda que recente no universo educativo, é uma obsessão tipicamente tayloriana." (Lima, 1995:127).

A escola, entendida enquanto organização, constitui um objecto de estudo recente no campo educacional. Como referimos anteriormente, este "esquecimento" de analisar as escolas enquanto organizações tem resultado do enfoque privilegiado da sociologia das organizações e da psicologia social no campo empresarial. Assim, poucos estudos têm incidido *na* escola³, e tem sido prática corrente transpor para o contexto educacional os quadros teórico-conceptuais produzidos no estudo de outros tipos de organizações. Esta transposição tem sido marcada por uma multiplicidade de "advertências" que poderão funcionar como inibidoras de tal aplicação:

"Embora alguns autores considerem a escola como uma empresa (educativa) [...] que tem por finalidade produzir com eficiência e eficácia bens úteis à sociedade (neste caso, alunos instruídos, socializados, capazes de intervenção em diferentes sistemas), será aconselhável admitir que a escola possui marcas irreduzíveis que a singularizam nos universos organizacionais." (Alves, 1992:11).

Contudo, sabemos que a abordagem das escolas como organizações tem sido olhada com grandes desconfianças e suspeições no campo educacional:

"A consideração de que a escola tem características próprias, quando comparadas com outras organizações, como por exemplo as empresas, tem servido de alibi para justificar resistências à consideração da escola como objecto de estudo de análise organizacional." (Afonso, 1992:42).

A escola não é só "como uma organização", ela é uma organização⁴. E como tal, ela representa um caso particular na categoria das "organizações" (Bates, 1980, 1985, 1987), uma vez que é dotada de especificidades político-culturais organizacionais e, como tal, distinta das demais organizações:

"[...] é socialmente construída por uma multiplicidades de actores, com formação,

³De acordo com o mesmo autor: "[...] a investigação em educação em Portugal começa a evidenciar sinais de consideração da escola em novos moldes; e não enquanto investigação sobre a escola mas já como investigação na escola [...] tem-se assistido, actualmente, embora ainda de uma forma timidamente assumida, ao despontar de investigações não tanto *sobre* a escola, mas sobretudo *na* escola." (Lima, 1996:18).

⁴A este propósito escreve Torres: "[...] se parece existir consenso relativamente à afirmação de que a escola é uma organização, o mesmo não é verdade em relação à sua caracterização enquanto tal, na medida em que ela é diferentemente focalizada pela pluralidade de discursos e perspectivas erigidas sobre escola como organização, assim como diferentemente enquadrada pelos vários modelos de análise." (Torres, 1995:87).

percursos e perspectivas educativas diferentes; que o trabalho da organização, ao visar a educação dos adolescentes e jovens, torna singulares os processos e produtos, que os dirigentes e os professores têm o mesmo tipo de formação profissional e o mesmo estatuto, o que torna mais complexo o exercício do poder, que os objectivos da organização são percebidos, valorizados e avaliados diferentemente pelos actores que interagem no espaço escolar.” (Bush, 1986:5-6).

Ou ainda, na mesma linha de pensamento, a escola:

“Portadora de uma tradição muito recente, a visibilidade da escola como organização tende a diferenciar-se, por exemplo, da empresa em aspectos estruturantes sob o ponto de vista sociológico e organizacional: a centralização do sistema educativo e o concomitante controlo político, administrativo e burocrático da escola, traduzido pelas normas de aplicação universal; a ausência de (ou precária) autonomia organizacional associada à inexistência de uma direcção organizacionalmente localizada; assim como, a especificidade dos objectivos tradicionais centralmente constituídos e organizacionalmente implementados, constituem, em breve traços, as principais características da estrutura organizacional escolar.” (Torres, 1995:89).

Apesar da investigação sobre os estabelecimentos de ensino se ter desenvolvido durante os anos 60 e 70 (Blau Scott, 1962; Weick, 1976; Cohen, March e Olsen, 1972) estes só foram consideradas como unidade de investigação no final dos anos oitenta (Dalin e Rust⁵, 1983 e Goodlad⁶, 1984). Silva, Dias e Falcão (1994) ao analisarem o “atraso” na investigação da escola enquanto objecto autónomo, partindo das razões apontadas pelo autor Hess & Vancraeynest-Ghienne⁷ (1987), constataam que:

“Alargando os seus argumentos e adaptando-os ao caso português podemos dizer que:

⁵Os autores reconhecem que os estabelecimentos não têm sido consideradas como o centro-chave da inovação o que teve como consequência que “[...] os esforços dispendidos na melhoria dos estabelecimentos educativos falharam, no geral, porque foram parcelares, não se centrando em aspectos sistemáticos que podem favorecer ou prejudicar os efeitos inovadores.” (Dalin & Rust, 1983:5).

⁶O autor atribui esta negligência à interpretação dada a determinadas investigações sobre a escola, nomeadamente, o relatório Coleman (1966) e sua aparente confirmação por Jencks (1973). Goodlad fundamenta-se nos resultados da sua própria investigação para reconhecer maiores diferenças entre estabelecimentos educativos do que entre as práticas de ensino adoptadas pelos professores nas suas classes (Goodlad, 1984:4-6).

⁷De acordo com o autor, a invisibilidade da escola como organização é explicada, no caso francês, por cinco razões: (1) ausência de autonomia da gestão, (2) existência de corpos de inspecção que promovem a separação disciplinar, (3) produção de espaço serial da escola, (4) relação com o trabalho centrado nos ritmos das aulas e (5) ausência de animadores pedagógicos.

- toda a legislação estava organizada para estabelecer tanto quanto possível uma uniformidade dos estabelecimentos educativos. Os fundamentos positivistas que presidiam quer à investigação quer à sua utilização para implementar a mudança que tinham como objectivo encontrar práticas generalizáveis articulavam-se com o pressuposto político que as escolas deviam ter características semelhantes preocupando-se pouco com a diversidade de contextos;
- o ensino secundário era dividido pelas áreas disciplinares enquanto que as escolas primárias (que, em Portugal, têm muitas vezes apenas um ou dois lugares) eram demasiado pequenas para constituírem unidades significativas;
- o ritmo de ensino em que cada professor tem o 'seu' horário não facilita o encontro entre os professores que dispõem de poucas condições para dialogarem e trabalharem em conjunto, de adquirirem o sentimento de pertencer a uma organização. A colocação de professores vem também favorecer a sua ligação ao sistema educativo global em vez da relação a um estabelecimento de ensino [...].” (Silva, Dias e Falcão, 1994:19-20).

De acordo ainda com as mesmas autoras,

“Para além disso, o funcionamento em desdobramento da grande maioria dos estabelecimentos portugueses conduzia a existência simultânea de grupos de professores diferentes na mesma escola que se poderia considerar como formando quase organizações distintas, o que se designava por professores do turno ‘da manhã’, ‘da tarde’ e ‘da noite’.” (idem).

Assim, a investigação em educação tem privilegiado, essencialmente, dois níveis de análise: as abordagens de análise macro-estrutural, por um lado, e as perspectivas micro-estruturais, por outro, “esquecendo-se” de analisar as escola enquanto meso-sistema, isto é: como objecto autónomo de análise. A emergência da visibilidade das escolas, de uma identidade própria de cada estabelecimento de ensino, remete-nos para uma nova focalização - a meso-abordagem - a qual assume a escola como um território intermédio de decisão no domínio educativo, onde se elaboram as regras não formais, simultaneamente “amortecendo” a normatividade formal e valorizando o “jogo” pessoal dos actores.

“Neste sentido, uma abordagem sociológica da organização escolar parece-me particularmente potenciadora de uma valorização de elementos intermédios, e também *intermediários* e *mediadores*, de uma espécie de ‘meio campo’ onde se reconstrói e se globaliza o *puzzle* resultante das perspectivas essenciais, mas ainda

assim parcelares, das visões *macro* e *micro*, sobre os fenómenos educativos [...] Não se trata, portanto, apenas da procura de um lugar de encontro ou de síntese, possível, das contribuições resultantes das abordagens *macróscópicas* e *microscópicas*, mais do que isso, trata-se de valorizar um terreno específico que uma vez articulado com os outros dois, que não pode de resto dispensar ou desprezar, permitirá o estabelecimento de uma espécie de *triangulação* que mais facilmente poderá conduzir à superação das limitações anteriores.” (Lima, 1996:30)

Assim, e de acordo com Nóvoa:

“A valorização da escola-organização implica a elaboração de uma nova teoria curricular e o investimento dos estabelecimentos de ensino como lugares de autonomia, com espaços de formação e auto-formação participada, como centros de investigação.” (Nóvoa, 1992:74)

A “emergência” da escola como unidade de investigação e como organização exigirá que a escola seja focalizada segundo dois planos organizacionais analíticos (o “plano das orientações para a acção organizacional”⁸ e o “plano da acção organizacional”)⁹ (Lima, 1992) a que correspondem distintas estruturas e regras organizacionais. Para tal, o investigador propõe que o estudo da organização escolar seja abordado por via de três diferentes focalizações: a normativa, a interpretativa e a descritiva. A primeira foca as estruturas e as regras formais admitindo as fidelidades normativas. Esta pressupõe uma análise que no “plano da acção organizacional”, permite identificar os desempenhos “legais” que, em caso contrário, tende a considerá-lo como “desvios” e “disfunções” organizacionais. A segunda focaliza sobretudo as regras não formais e informais, também designadas por ocultas (ou cripto-estruturas)¹⁰. Permite também a identificação

⁸De acordo com o autor, este plano permite detectar as orientações normativas do que deve “ser”. “Face ao investigador [...] poderá afirmar-se que estas estruturas se localizam a um nível superficial, já que o seu estudo está dependente do acesso a fontes normativas escritas e publicadas, ou divulgadas (leis, regulamentos, estatutos, circulares, ordens de serviço, etc.). [...] Constituem um quadro construído e fixado em torno dos objectivos oficiais da organização (para a organização), são atribuidoras de significado normativo à acção organizacional [...]” (Lima, 1992:160).

⁹ Para o investigador, este plano permite contactar com as práticas e as acções, ou seja, como “o que é”. “Do ponto de vista, são as regras de mais difícil acesso (nível profundo) sobre as quais se encontrará, provavelmente, uma maior resistência por parte dos actores em termos de identificação.” (Lima, 1992:163).

¹⁰Por estruturas ocultas, o autor considera que: “[...] são ocultas no sentido em que não são públicas nem

das regras não formais e informais, a observação das práticas desconexas e das “infidelidades normativas”¹¹. Sobre a focalização descritiva, o autor considera que esta objectiva as estruturas manifestas e as regras actualizadas, isto é, conduz-nos ao processo de evolução normativa instituída, resultante quer da intervenção do poder central quer das práticas dos actores educativos. Desta feita,

“As dificuldades de análise organizacional da escola não residirão, portanto, na identificação das orientações normativas que a conformam a um determinado modelo (embora o seu elevadíssimo número e as suas incongruências possam constituir alguma dificuldade), mas sim no problema de saber se tais orientações são, ou não, e em que medida, efectivamente actualizadas no plano de acção organizacional. [...] A perspectiva jurídica, o normativismo e o legalismo, tão característicos em muitas abordagens da escola, em boa parte produzida pela administração central, não podem deixar de ser confrontados com as práticas dos actores, com as estratégias levadas a cabo por grupos e subgrupos nas organizações, com o mundo não oficial da organização que, apesar de poder ser qualificado como ilegal (daqueles pontos de vista, pode existir e existirá certamente em muitas áreas do seu funcionamento quotidiano, real.” (Lima, 1992:154).

Para concluir e na mesma linha de análise, Torres:

“Assim, em traços genéricos, a focalização da escola como organização exigirá, pelo menos, a consideração de dois níveis de análise: o nível normativo externamente produzido e o nível das práticas organizacionalmente actualizadas.” (Torres, 1995:90).

Neste sentido, parece-nos que este percurso se nos afigura teoricamente pertinente, uma vez que o estudo ao centrar-se, por um lado, no processo de (des)continuidade do actual sistema de administração escolar (nível normativo externamente produzido) e, por outro lado, na escola-organização (nível das práticas organizacionais actualizadas), contempla, simultaneamente, os *impus*

oficiais, nem sempre se encontram descritas em documentos e são, por isso, de mais difícil acesso [...]” (Lima, 1992:96).

¹¹Por infidelidade normativa, o autor perspectiva esta infidelidade não “[...] como um mero desvio, com carácter de excepção, mas antes como um fenómeno típico que pode caracterizar os actores educativos e a acção organizacional escolar.” (Lima, 1992:171).

normativos e a sua transformação e/ou reprodução em contexto organizacional escolar¹².

Pensamos, assim, que uma leitura sociológica e organizacional da escola enquanto organização exige a explicitação de um modelo teórico de análise e, neste sentido, procuraremos, em primeiro lugar, traçar o quadro da evolução das teorias de administração educacional, para, em seguida, e de acordo, com o objecto deste estudo, definirmos um possível quadro teórico de referência desta investigação.

¹²Neste sentido, “a escola não será apenas um locus de produção, admitindo que possa constituir-se também como uma instância (auto)organizada para a produção de regras.” (Lima, 1991:45).

2. Teorias de administração educacional

O debate epistemológico acerca da criação de uma teoria própria da administração educacional é ainda bastante recente:

“O desenvolvimento da Administração Educacional como campo de estudo específico é fortemente condicionado pela ‘história’ desta disciplina nos Estados Unidos da América [...]. Só a partir dos anos 70 é que se assiste à sua emergência em outros países de língua inglesa como Canadá, Reino Unido e Austrália (ver entre outros Hoyle, 1986; Hughes *et al.*, 1987; Beare, Caldwell, Millikan, 1990, Geenfiel e Ribbins, 1993), e mais tarde, em outros países do continente europeu como a França (Derouet, 1987), a Espanha (Ciscar e Uria, 1988) e Portugal (Lima, 1991).” (Barroso, 1995:2).

Ao observarmos a evolução das teorias de administração educacional somos confrontados com o agrupamento das diferentes teorias de organização escolar em duas grandes categorias: as “teorias clássicas” e as “teorias modernas”.

Em relação, às primeiras, que analisam a escola de um ponto de vista racional, enquanto sistema natural ou sistema aberto, estas limitam-se a propor modelos formais:

“O mundo é relativamente racional, objectivo e certo [...]. As pessoas actuam com as suas necessidades e crenças, determinam o que querem fazer e actuam em consequência. As políticas desenvolvem-se através de processos sequenciais de colaboração ou conflito.” (Borrell, 1989:112).

Em oposição a esta perspectiva, contrapõem-se as teorias que analisam a escola como “anarquias organizadas”¹³ ou “sistemas debilmente articulados”¹⁴, também conhecidas por “modelos ambíguos” (Bush, 1986):

“Estes modelos representam a escola como uma organização com objectivos

¹³ Sobre o conceito de escola como “anarquia organizada” e sua oposição a uma abordagem burocrática é oportuno consultar Lima (1992:58-78).

¹⁴ De acordo com Barroso, embora o conceito já tivesse sido utilizado anteriormente por outros autores foi Weick que, em 1976, o aplicou, pela primeira vez, à escola: “Com esta imagem pretendia significar que os elementos de uma escola, mesmo que acoplados por razões funcionais, preservam a sua identidade e os limites físicos ou lógicos da sua separação. Esta separação explica que as escolas possam ter algumas das suas partes <doentes> sem que isso provoque disfuncionamentos no resto da organização.” (Barroso, 1990:16).

pouco claros, com uma “tecnologia” e uma estrutura problemáticas, fragmentada em grupos relativamente autónomos, ligados de uma maneira ténue e imprevisível, com uma participação fluída dos seus elementos. Além disso, as escolas estão sujeitas a influências do exterior que são pouco claras e contraditórias, o que dificulta a tomada de decisões e aumenta a ambiguidade. Do ponto de vista destes modelos, aumentar a complexidade formal das estruturas da organização significa reforçar a sua ambiguidade. Daí que a sua administração deva ser o mais descentralizada possível, fazendo com que as decisões se tomem ao nível das subunidades ou dos indivíduos.” (Barroso, 1990:13).

Lima (1992), apresenta-nos, como ponto de partida para um quadro conceptual adequado ao estudo da organização da escola, uma tipologia influenciada pela proposta apresentada por Ellstrom (1983)¹⁵, (“quatro faces das organizações educacionais”: modelo racional¹⁶, político¹⁷, de sistema social¹⁸ e anárquico¹⁹. O mesmo investigador constata ainda que, apesar das perspectivas racional e sistema social serem as abordagens teóricas mais utilizadas no estudo

¹⁵Segundo este autor, “Ellstrom, ao considerar o estudo da escola e ao apresentar uma tipologia de modelos que, mais do que destacar dimensões e alternativas ou exclusivas, insiste no seu carácter complementar - verdade (dimensão racional), confiança (dimensão social), poder (dimensão política) e absurdez (dimensão anárquica) - aquele autor oferece-nos um valioso instrumento de trabalho. A tipologia apresentada elege os objectivos e as preferências organizacionais, por outro, como elementos centrais de construção. Em relação a cada um destes elementos são considerados duas variáveis: clareza versus falta de clareza e/ou desacordo ou conflito, em relação ao primeiro; transparência/clareza versus ambiguidade/falta de clareza, em relação ao segundo. Desta forma, pôde construir um quadro de distribuição dos quatro modelos considerados: como modelos mais antagónicos, em relação às duas variáveis seleccionadas, temos o modelo racional (objectivos claros e consensuais e tecnologia clara) e o modelo anárquico (objectivos conflitantes e tecnologia ambígua); como modelos mistos temos o político (objectivos conflitantes mas tecnologia clara) e o de sistema social (objectivos consensuais mas tecnologia ambígua).” (Lima, 1992:59).

¹⁶“O modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objectivos organizacionais [...] as organizações são vistas como formas de realização de objectivos e de preferências, numa visão instrumental centrada na orientação da tarefa e na importância das estruturas organizacionais.” (idem:63).

¹⁷“O modelo político realça a diversidade de interesses e ideologias, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade - a racionalidade política.” (idem:59).

¹⁸De acordo com Gomes (1992), este modelo é uma aplicação da teoria dos sistemas: os modelos sistémicos “que alguns autores caracterizam como orgânicos para enfatizarem a interdependência e integração das organizações escolares, enquanto outros os designam como sistemas sociais (Ellstrom, 1983) para acentuarem os fenómenos espontâneos e os processos informais, tomaram na última década um papel muito importante na análise da escola.” (Gomes, 1992:36). Os modelos sistémicos vêem as escolas como sistemas vivos altamente dependentes das relações entre organização e envolvimento. Este envolvimento é visto cada vez menos como o envolvimento normativista e centralista, e mais como envolvimento turbulentos, diferenciados e incertos.

¹⁹É um sistema com elementos vagamente conectados, objectivos pouco claros, participação fluída e indeterminação do poder (Bush, 1986).

da escola (os modelos políticos e de ambiguidade estão ainda longe de constituir um quadro de referência dominante), considerando que:

"Embora possa haver algumas dificuldades de aplicação deste modelo (modelo político) ao estudo da escola pública, controlada centralmente pelo Estado, em que a mobilização de interesses e de grupos antagónicos se pode tornar mais difícil, seja por falta de espaço de intervenção, seja mesmo devido aos efeitos de socialização para a conformidade, indispensável e funcional num sistema centralizado, ele tem, segundo cremos, as vantagens de chamar a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos actores educativos (tantas vezes apreendidos como grupos homogéneos), para a conflitualidade que pode marcar os seus interesses e as suas circunstâncias históricas, em períodos de agitação política e social especialmente intensa, por exemplo, os elementos destacados neste modelo parecem particularmente importante para o estudo da escola." (Lima, 1992:59-60).

Barroso (1995), num estudo recente, ao partir dos trabalhos de Greenfield (1985, 1989), Hughes *et al.* (1987), Beare, Caldwell, Millikan (1990), Evers, e Lakomski (1991) e Greenfield (1985, 1989), entre outros, definiu três grandes períodos na evolução das teorias da administração educacional.

O primeiro período (início do século XX até aos anos 50) é marcado por duas correntes empresariais: as "técnicas de gestão científica" (Taylor, 1988 e seus continuadores) e o movimento das "relações humanas" (Mayo, 1984). Nesta fase, os princípios tayloristas são transpostos linearmente para o campo da educação:

"As nossas escolas são, de certa maneira, fábricas em que as matérias primas (crianças) têm de ser moldadas e transformadas em produtos para satisfazer as diferentes necessidades da vida. As instruções de fabrico derivam das necessidades da civilização do séc. XX e é tarefa da escola construir os seus alunos de acordo com as instruções recebidas. Para tal é preciso boas ferramentas, maquinaria especializada, avaliação contínua da produção, eliminação dos desperdícios na fabricação e grande variedade dos produtos finais." (Cubberley, 1916:325, cit Canário, 1989:14).

Ainda segundo Barroso, entre os anos 30 e 50 assiste-se a uma reacção a esta perspectiva taylorista na administração escolar, inspirada nos trabalhos de Dewey (1916), coexistindo duas principais teorias: a "executiva" e a

"democrática". Quanto à primeira, ela aparece ligada à expansão da escola pública e mantém ainda como principal corolário a eficiência; a segunda, a "administração democrática", alia a decisão política ("policy making") à execução ("policy executing"), isto é, "[...] todos os que partilham o trabalho na escola devem participar na sua planificação." (Rivlin, 1943:14, cit. Barroso, 1995:5).

O segundo período (desde essa data até meados dos anos 70), conhecido pela designação "New Movement", tem como principais representantes: Halpin, 1967; Culberston, 1980; Greenfield, 1985; Hoyle, 1986; Hughes, 1987; Evers, e Lakomski, 1991, Greenfield & Ribbins, 1993); é, segundo Greenfield (1985 e 1988), fortemente influenciado pelos trabalhos de Simon (1983). As três principais áreas de desenvolvimento do "New Movement" foram:

"[...] os estudos baseados no 'modelo de sistema social', proposto por Getezels-Cuba (1957), que estabelece a distinção pessoal (ou ideográfica); os estudos sobre o papel desempenhado pelos administradores dos distritos escolares ou das escolas, em particular os de Carlson (1962) e de Hemphil, Griffiths e Frederiksen (1962); e os estudos sobre os climas organizacional, em particular dos de Halpin e Croft (1963) que estão na origem do OCDQ ('Organizational Climate Description Questionnaire')." (Barroso, 1995:7).

O terceiro período, que se mantém até aos nossos dias, (caracterizado por um pluralismo na abordagem da administração educacional) assenta quer na crítica ao paradigma estruturo-funcionalista que encerra o "New Movement", uma vez que este movimento valoriza os aspectos técnicos da administração, quer na apresentação de propostas de Greenfield (1985, 1989) de "uma teoria alternativa". Este período:

"É influenciado pela emergência de um novo paradigma que recupera a tradição weberiana da abordagem interpretativa ou da acção dos indivíduos, na análise das organizações, pondo em evidência que o homem é um ser activo do seu próprio mundo, em vez de ser um produto passivo dele: [...] o facto de os fenómenos sociais passarem a ser considerados como 'artefactos culturais'; a ênfase nos processos, em vez das estruturas das organizações." (Barroso, 1995:11).

Assim, se os pressupostos da concepção racional e burocrática têm dominado as investigações *sobre* as escolas²⁰, e têm dado relevo à dimensão estrutural e ao desenho organizacional, de acordo com a investigação produzida no âmbito das teorias organizacionais, a análise da administração educacional deve mobilizar as dimensões pessoais, simbólicas e políticas da vida escolar. Como sustenta Borrell Felip (1989), após um percurso pautado pelos modelos racionais, naturais, estruturais, de recursos humanos e sistémicos, a sociologia das organizações escolares tem-se aberto aos modelos simbólicos e políticos. De acordo com Nóvoa,

“Os *modelos políticos* introduziram uma série de conceitos (poder, disputa ideológica, conflito, interesses, controlo, regulação, etc.), que enriqueceram a análise das organizações (Ball, 1987). Os *modelos simbólicos* vieram pôr a tónica no significado que os diversos actores dão aos acontecimentos e no carácter e imprevisível dos processos organizacionais mais decisivos.” (Nóvoa, 1992:25).

Atendendo ao tempo histórico a que esta investigação se reporta marcado por um período de reformas educacionais (curricular e administrativa) e tendo em agenda política questões, como por exemplo, a descentralização e a regionalização somos levados a privilegiar esta última abordagem, uma vez que:

“Estando os actores das organizações sujeitos a influências políticas, económicas, sociais e culturais, a evolução da dimensão organizacional tem estado, com eles, sujeita a influências externas e às relações de interesse dos próprios actores.” (Friedberg, 1993:33).

Deste modo, a representação das organizações escolares que propomos opera uma variação face aos postulados anteriores, inserindo-se nas perspectivas políticas, pois consideramos que no contexto da actual reforma de administração educacional esta abordagem poderá contribuir para a construção de um quadro conceptual adequado ao estudo das relações de poder na organização escolar.

²⁰Para uma informação mais detalhada consultar Barroso, 1995; Gomes, 1992; Lima, 1992.

3. A abordagem política do estudo das organizações

A noção de organização tem sofrido alterações, e cada vez mais nos afastamos das concepções tradicionais que viam na racionalidade, na estabilidade e na previsibilidade, as características dominantes do seu funcionamento, como nos mostram alguns autores que caracterizam as organizações como “anarquias organizadas” (Choen, March & Olsen, 1972), “sistemas debilmente articulados” (Weick, 1976) ou, mais recentemente, como “arenas políticas” (Bacharach, 1991) e “sistemas caóticos” (Griffiths, Hart & Blair, 1991). É assim que,

“Nas duas últimas décadas, a análise das organizações tem sido atravessada por um movimento de profunda renovação teórica (vd. síntese de Morgan, 1986 com repercussões ao nível dos paradigmas gerais da sociologia das organizações e das suas relações com as outras ciências sociais. [...] Nesta evolução parece evidente o progressivo deslocamento dos sistemas técnicos e racionais para os sistemas humanos e destes os sistemas de significações e de símbolos humanos. As organizações passam de realidade dada, natural, a realidade construída, auto referenciada.” (Gomes, 1992:62-63).

É neste contexto teórico que os modelos simbólicos e políticos se apresentam como uma alternativa. Contudo, de acordo com o mesmo autor:

“Os modelos de análise simbólica tendem a produzir o apagamento da dimensão poder que subjaz ao estabelecimento de uma cultura. A realidade social é construída debaixo de um certo número de constrangimentos e relações de poder e não nas circunstâncias da nossa própria escolha. Existe uma importante dimensão conflitual e de poder que no processo de produção cultural que a metáfora cultural não esclarece suficientemente.” (Gomes, 1992:78).

Assim, se os modelos simbólicos, quando comparados com as perspectivas políticas²¹ (Afonso, 1994; Gomes, 1992), tendem por vezes a diluir a existência de conflitos e ignorar o problema das relações de poder, a análise política pressupõe a existência de objectivos, de interesses e de estratégias

²¹De acordo com um outro autor, “A metáfora política encontra as suas raízes no sistema social. Em essência, é um sistema social definido por um conjunto de actores cujas interacções supõem a realização de metas mais ou menos definidas.” (Gomes: 1992:78).

individuais ou grupais no sentido de influenciarem o processo de tomada de decisão para uma escolha preferida. De acordo com Afonso,

“A perspectiva política concebe as organizações como contextos circunstanciais onde indivíduos e grupos de interesses e finalidades específicas entram em interacção para atingirem os seus objectivos próprios, pondo em prática estratégias diferentes e muitas vezes antagónicas. Deste modo, em cada momento, os objectivos explícitos da organização são concebidos como sendo o resultado específico do jogo de poder em curso, envolvendo diversos indivíduos e grupos activos no seio da organização.” (Afonso, 1992:43).

É, sobretudo, com o desenvolvimento das abordagens políticas no estudo das organizações que se focalizam predominantemente questões, tais como a diversidade de interesses²², o conflito²³ e o poder²⁴. Apesar de existir uma multiplicidade de abordagens políticas no estudo das teorias organizacionais, as fontes teóricas das perspectivas políticas em análise organizacional radicam na sociologia do conflito (Dahrendorf, 1959) e nas abordagens pluralistas em ciência política (Dhal, 1991). De acordo com Natércio Afonso:

“Ambas as tradições salientam a fragmentação dos sistemas sócio-políticos, formando clientelas com interesses específicos, interagindo estrategicamente de modo a maximizar os seus ganhos particulares.” (Afonso, 1994:154).

A partir da década de sessenta, alguns estudos, embora não focando directamente a perspectiva política, têm alguma aproximação a esta abordagem:

²² Apesar da diversidade de opiniões na utilização deste conceito, basta pensar que o debate sobre as definições objectivas e subjectivas dos interesses permanece uma questão chave na teoria da ciência política, gostaríamos de avançar com a definição que nos dá Morgan. De acordo com este autor, o conceito de interesses significa “[...] um conjunto de predisposições abrangendo as metas, os valores, os desejos, as expectativas e outras orientações e inclinações que conduzem uma pessoa a agir num sentido em vez de um outro.” (Morgan, 1986:149). No entanto, (Dahl, 1991), apesar de considerar que este conceito constitui o elemento chave do processo político, chama-nos à atenção para a problemática que a sua definição encerra, isto é, para o debate sobre as definições objectivas e subjectivas dos interesses.

²³Reconhecendo também a pluralidade deste conceito, escolhemos a seguinte definição: “Os conflitos são situações de colisão de interesses, e podem ser institucionalizados ou ignorados nas regras formais ou informais do sistema político escolar.” (Afonso, 1994:37).

²⁴Entendemos por poder, “[...] o meio através do qual os conflitos de interesses são resolvidos em última instância.” (Morgan, 1986:158), ou, segundo Dahl, “[...] a capacidade de A para obter resultados favoráveis às preferências e aos desejos de A.” (Dahl, 1991:32).

a "exchange theory" (Homans, 1961; Blau & Scott, 1962) explica muito dos aspectos sociais através de ajustes estabelecidos, implícita ou explicitamente, entre grupos; Selznick (1949) atende aos disfuncionamentos como sendo mais o resultado dos interesses dos grupos do que dos interesses da organização. French e Raven (1959), numa perspectiva clássica, teorizaram sobre as "bases do poder"²⁵ numa perspectiva individualista, típica do paradigma psicologista dominante, durante os anos cinquenta. Burns (1961), reagindo contra as perspectivas clássicas, estudou a formação de grupos de interesses nas organizações²⁶, constituindo um dos mais antigos estudos em análise política. Assim, para este autor o conflito é já visto numa perspectiva de desenvolvimento organizacional e não de uma disfunção. Easton (1965) introduz a abordagem sistémica como instrumento heurístico para explicar as relações políticas, dentro do ambiente global da sociedade²⁷. De acordo com este autor:

“Um sistema político é um agrupamento de interações abstraídas da totalidade do comportamento social, através do qual os valores são imperativamente atribuídos para uma sociedade.” (Easton, 1965:21).

Crozier (1963), que deu um contributo fundamental no campo de análise política das organizações, analisa como o poder e a influência operam nas organizações, de maneira a indivíduos ou grupos resolverem os seus problemas. A sua pesquisa vai no sentido de ver como os diferentes jogos de poder podem resolver os problemas com que a organização se depara. Mais tarde, Friedberg (1993) designa esta situação por "troca política", quando os indivíduos trocam

²⁵A sua análise residia em cinco "bases de poder": recompensa (utilização de recursos tais como o dinheiro, promoção ou reconhecimento social; coerção (a capacidade de impor disciplina); referência (a capacidade para gerar atitudes de identificação dos subordinados); legitimidade (relacionamento com a noção de autoridade) e especialização (ligada aos conhecimentos e as outras formas de *know how*).

²⁶O autor dividiu os interesses em dois grupos: cliques e cabalas, segundo o seu empenhamento com *status quo* ou com a inovação.

²⁷Para uma análise mais detalhada sobre o pensamento deste autor, veja-se Afonso, 1994.

recursos, mas tentam simultaneamente manipular a seu favor as regras que governam esta troca. Assim,

“A autoridade formal deixa de ser o único mecanismo de poder, emergindo um conceito relacional (Crozier & Friedeberg, 1977) e policêntrico de poder (Foucault, 1975; Morgan, 1986) que nomeia fontes difusas ligadas ao saber, ao controlo dos recursos e da tecnologia, à gestão do simbólico e do sentido, à gestão das relações e dos papéis ligados ao género, etc.” (Gomes, 1993:87).

Tal como Crozier (1963), Allison (1971) caracterizou o processo político de tomada de decisão como um jogo de poder que os actores jogam na prossecução dos seus diferentes interesses²⁸ e Bacharach & Lawler (1980) apresentam o seu modelo político centrado na análise do poder, das coligações e da negociação como elementos fundamentais em contexto organizacional:

“A relação de poder é o contexto para a acção política abrangendo os aspectos mais importantes subjacentes à vida organizacional. Sendo os mecanismos primários através dos quais os indivíduos e os subgrupos adquirirem, mantêm e usam o poder, as coligações cristalizam e trazem à superfície os interesses e os conflitos dos subgrupos organizacionais. Através da negociação, as diferentes coligações procuram atingir os seus objectivos políticos e defender-se das iniciativas das coligações adversárias.” (Bacharach & Lawler, 1980:10).

Segundo Bolman e Deal (1984) as organizações são vistas como “arenas políticas”²⁹ que encerram uma variedade complexa de indivíduos e de interesses de grupo, em que a maior parte das decisões importantes envolve a distribuição de recursos escassos; as organizações são coligações compostas por um conjunto de indivíduos e grupos de interesse; os interesses de grupo e os indivíduos diferem nos valores, preferências, crenças, informação e percepção da realidade, sendo estas diferenças duráveis e mudando muito lentamente; os objectivos organizacionais e as decisões emergem no decurso de um processo de discussão, negociação e luta pela tomada de posição na decisão.

²⁸Simon (1945) deu um contributo importante na tomada de decisões organizacionais ao introduzir o conceito de “racionalidade limitada”, o qual salienta as contingências do comportamento em contexto organizacional. Outra importante contribuição para esta problemática (tomada de decisões) e partindo do ponto de vista deste autor, Cohen, March e Olsen (1972), propuseram o “modelo de caixote do lixo”.

²⁹Esta metáfora foi utilizada a primeira vez por Bacharach (1988).

De acordo com Baldrige³⁰ (1971), a abordagem política das organizações desenvolve-se a partir de três fontes principais: a teoria do conflito³¹, os estudos sobre o poder na comunidade³² e a investigação sobre grupos de interesse em contextos organizacionais³³. Vários são os autores (Coser, 1956; Dahrendorf, 1959; Burrell & Morgan, 1979; Gronn, 1986, etc.) e várias são as abordagens sociológicas acerca da teoria do conflito, contudo é “consensual” que o conflito é um dos componentes principais dos processos sociais:

“O conflito, assim como a cooperação, tem funções sociais. Um certo grau de conflito é um elemento essencial na constituição de grupos e na persistência da vida do grupo.” (Coser, 1935:31; citado por Burrell e Morgan, 1976:96).

Os conflitos não estão apenas ligados às ambições pessoais; a análise estratégica (Crozier & Friedberg, 1977) não faz juízos morais sobre o comportamento dos actores sociais³⁴; apenas constata que os indivíduos e os

³⁰Baldrige (1971) adaptou o seu modelo político para as organizações em geral, ao estudo das organizações educativas em particular. Assim, inclui cinco focos analíticos para o estudo destas organizações: (a) a estrutura social (a existência de grupos socialmente diferenciados geram interesses políticos divergentes; (b) a articulação de interesses (os interesses são organizados em formas de influência e pressão); (c) a fase legislativa (a fase da negociação, onde se obtém trocas e compromissos); (d) formulação de políticas (as políticas são concebidas em conformidade com os resultados de negociação); e (e) execução de políticas (corresponde à implementação das políticas, mas não significa que o processo esteja concluído, os dados continuam lançados e o jogo continua, isto é, outros grupos de interesse surgirão, que produzirão conflitos, havendo assim um novo ciclo de *feedback*).

³¹Para o autor o conflito é um dos componentes principais dos processos sociais, daí que seja visto como um elemento imprescindível em contexto organizacional.

³²O autor ao centrar-se como os diferentes grupos influenciam as decisões políticas destaca três questões a partir dos estudos sobre a comunidade: a natureza do poder; a elaboração de políticas numa dada comunidade; o estudo da realização de metas específicas.

³³Esta fonte centra-se no modo como os diferentes grupos, com objectivos, interesses e estratégias diferenciadas sobre as metas das organizações, a influenciaram em conformidade com os seus próprios valores.

³⁴O conceito de actor é relativamente recente em Ciências Sociais. Segundo Touraine (1992), como o pensamento de Marx elimina o conceito de actor social, Poulantzas e Althusser pressupõem o sistema sem actores. Hoje, as ciências sociais têm vindo progressivamente a abandonar a sua linguagem determinista para falarem cada vez mais de actores sociais. Com a afirmação das correntes interaccionistas foi-se evidenciando a importância da acção na produção social. Assim, o actor social (individual ou colectivo) é aquele que reconstrói o campo social. “O actor não é aquele que age em conformidade com o lugar que ocupa na organização social a que pertence, mas aquele que modifica o ambiente económico e sobretudo o social no qual está inserido, transformando a divisão de trabalho, os modos de decisão, as relações de domínio ou as orientações culturais.” (Touraine, 1992:243). Ou ainda de acordo com Crozier (1977), o actor social é um agente autónomo capaz de criar, capaz de cálculo e manipulação e que se adapta e inventa em função das circunstâncias e dos movimentos dos seus parceiros.” (Crozier, 1977:45). Assim, segundo estes autores, o conceito de actor social não é um

grupos, diferentes pela sua formação e pela sua função, têm objectivos que nunca coincidem exactamente. Cada um tem uma visão dos meios necessários para assegurar o funcionamento do conjunto; esta visão diferente conduz a estratégias que nem sempre são concordantes, fomentando os conflitos de poder.

No domínio das ciências sociais tem-se destacado o carácter polissémico do conceito de poder:

"De um modo geral, a maior parte dos autores americanos utiliza, indistintamente, poder e influência enquanto que para os autores franceses influência é o aspecto psicológico da relação de poder." (Livian, 1987:9).

Poder é a capacidade do ego para obter de alter um comportamento que alter não teria adoptado sem a intervenção do ego (Dahl, 1991; Crozier, 1963 e 1979). De acordo com Friedberg (1993),

"Esta relação pressupõe reciprocidade, mas é uma relação desequilibrada pois o acesso aos recursos (informação, competência, legitimidade, influência, etc.) é sempre incompleto e desigualmente repartido." (Friedberg, 1993:142).

Vários autores estudaram diversos aspectos e formas de poder; alguns estabelecem uma tipologia dicotómica, distinguindo, *grosso modo*, poder formal e informal (Hoyle³⁵, 1988; Blase, 1991); Crozier (1963) distingue dois tipos de poder (poder do perito e o poder funcional hierárquico)³⁶; outros desenvolvem taxonomias mais pormenorizadas, distinguindo, por exemplo, poder oficial de poder carismático e de poder do especialista (Bacharach e Lawler, 1980; French e Raven, 1959). O domínio das relações com o meio

conceito isolado, mas interage com diversos campos (estratégia, poder, sistema, etc.), resultado do equilíbrio de duas forças - função (retrata os objectivos, por exemplo da organização) e papel (integra os objectivos da organização os objectivos particulares de cada actor). No entanto, estes dois tipos de objectivos podem ser perfeitamente conflituais.

³⁵Para Hoyle, as duas vertentes do poder são denominadas autoridade e influência, em que a autoridade é a forma legal que envolve o direito de tomar decisões e é suportado por sanções que podem ser coercivas; influência é a capacidade de afectar as acções dos outros, sem sanções legais.

³⁶Morgan (1986) apresenta uma análise detalhada a partir destas duas fontes de poder de Crozier.

envolvente e o estabelecimento de redes de comunicação são dois aspectos que constituem importantes fontes de poder. Ser detentor do conhecimento sobre as redes de influência, simultaneamente dentro e fora da organização, permite aumentar o poder. Deste modo,

“A distribuição de recursos é uma das características mais importantes no processo político das organizações; recursos incluem verbas, equipamento, pessoal. Se em época de expansão há conflito porque todos querem mais recursos, em época de contracção o processo político de decisão é ainda mais conflituoso.” (Davies e Morgan, 1983:168).

Por fim, o estudo de grupos de interesses³⁷ ou clientelas³⁸, segundo a terminologia de Easton (1965), dentro das organizações pressupõe a existência de interesses individuais ou grupais, tornando possível a definição de estratégias adequadas à luta pela tomada de decisão. As decisões tomadas resultam, de acordo com Hoyle³⁹ (1986), do entrosamento de interesses pessoais⁴⁰, profissionais⁴¹ e políticos⁴² (segundo o autor, é difícil isolar cada um destes grupos de interesses; normalmente, aparecem dois ou até os três) que

³⁷De acordo com Afonso (1994), o reconhecimento da pluralidade de interesses dentro de uma organização pode levar a que se formem conjuntos diferentes de interesses. Assim, a partir do momento que esta convergência atinja uma situação estável no seio da organização, os conjuntos de interesses podem gerar grupos de interesses. Se estes exercerem uma influência permanente e sistemática sobre os que tomam as decisões na organização, tendem a transformar-se em *lobbies*.

³⁸Segundo o mesmo autor, entende-se por clientelas: “[...] grupos ou entidades sociais, com interesses políticos específicos e diferentes níveis de influência sobre os que tomam as decisões no seio do sistema político, produzindo os inputs de exigências e de apoio para o sistema.” (Afonso, 1994:36).

³⁹Para além deste autor, dois outros investigadores (Morgan, 1986; Ball, 1987) apresentam tipologias diferentes acerca dos diversos tipos de interesses numa organização. Morgan (1986) distingue dois tipos de interesses: a carreira (centram-se nos interesses adquiridos) e os exteriores (correspondem às expectativas dos membros da organização relativamente ao seu futuro profissional). Ball (1987), referindo-se tal como Hoyle aos interesses dos professores, sugere a seguinte categorização: o interesse adquirido (referentes à situação material, condições de trabalho) e ideológico (referentes às opções de valor que estejam relacionadas com as práticas profissionais) e o auto interesse (referem-se à identidade do professor relativamente à escola)

⁴⁰De acordo com o autor, os interesses pessoais corresponderiam às questões de autonomia, status, território e recompensas.

⁴¹Os interesses profissionais envolvem compromissos com algumas práticas, por exemplo, referir-se-iam ao empenho dos professores a certas opções pedagógicas.

⁴²Segundo Hoyle, estes tipos de interesses envolvem um compromisso com algum programa político.

implicam processos de negociação, estabelecendo relações de poder mais ou menos (in)formais⁴³.

Segundo Barrouch,

“A decisão emerge a partir de um processo dinâmico de interações entre os actores implicados. Os actores são levados a adoptar comportamentos estratégicos que têm em conta os comportamentos de outros actores; como de influenciar, o que faz parte das regras do jogo.” (Barrouch, 1989:92).

Mais recentemente, no âmbito das abordagens políticas, a perspectiva micropolítica⁴⁴ tem vindo a conquistar espaço. Apesar das análises micropolíticas se terem desenvolvido a partir dos anos sessenta, na área dos estudos comunitários sobre os processos políticos a nível local, é principalmente a partir dos anos oitenta que a investigação em micropolítica se desenvolve (Hoyle, 1986; Ball, 1987, Blase, 1988, etc.). Enquanto a abordagem dos sistemas políticos se centra na análise do relacionamento dos grupos de interesse com as autoridades políticas (Afonso, 1994), a perspectiva micropolítica, sem pretender ignorar o nível macro-estrutural da política de uma organização, cuja unidade de análise são as coligações estabelecidas, pretende explicitar como as lógicas de acção são negociadas entre os grupos, dentro da organização (Bacharach & Lawler, 1980). Assim, de acordo com Afonso,

“A abordagem micropolítica reconhece estas duas dimensões na política das organizações e, como tal, representa uma perspectiva teórica complementar na análise da dinâmica dos processos políticos no interior das organizações.” (Afonso, 1994:159).

Várias perspectivas micropolíticas enfatizaram diversos aspectos (interactivos, conflituosos, estratégicos, dialéticos, ideológicos); contudo, estas abordagens centram-se na análise das relações de poder (Blase, 1986) entre as

⁴³Àcerca desta problemática seria oportuno observar os seguintes estudos: (Burrell & Morgan, 1979); (Morgan, 1986); (Gronn, 1986); (Ball, 1987); (Dahl, 1991):

⁴⁴Vários são os autores que realizaram estudos empíricos nesta área. Bacharach e Lawler (1982), Ball (1987), Hoyle (1986), Pfeffer (1981), entre outros.

diversas clientelas, isto é na utilização do poder (influência) ou grupos, para alcançarem objectivos específicos, no seio da organização (Afonso, 1994).

Blase define micropolítica como:

"O uso formal e informal do poder por indivíduos e grupos para alcançarem os seus objectivos dentro da organização em que acções de cooperação e de conflito e respectivos processo são a verdadeira essência das micropolíticas" (Blase, 1991:11).

Todavia, a sua perspectiva teórica permanece dentro do âmbito genérico do modelo da política organizacional:

"De facto, os conceitos chave como enquadramento teórico da perspectiva micropolítica (poder, diversidade de objectivos, disputa ideológica, conflitos, interesses, actividade política e controlo) correspondem aos instrumentos conceptuais do modelo da política organizacional." (Afonso, 1994:63).

Conscientes das limitações dos modelos políticos⁴⁵ (relativizadas, já que não há modelos ideais), justifica-se o privilégio do nosso quadro conceptual pela abordagem micropolítica, uma vez que:

"A linguagem do poder, coligações, arenas, negociação, interesses, ambiguidade, etc., parece ser útil na distinção entre a retórica e a realidade [...] em despertar a atenção para diferentes propostas oriundas de diferentes indivíduos e grupos, com diversas concretizações (pelo que a perspectiva micropolítica é essencial para a compreensão da administração educacional." (Glatter, 1992:161).

No actual contexto, caracterizado pela tentativa de implementação de medidas políticas específicas, nomeadamente, a experimentação de um novo modelo de administração, optámos pelas abordagens políticas numa perspectiva micropolítica, uma vez que estas podem ajudar a identificar e a analisar o conjunto de forças significativas que influenciam os processos de tomada de decisão por parte de indivíduos e grupos, os conflitos e as estratégias a eles

⁴⁵Esta abordagem negligencia os aspectos burocráticos, subestimando os processos de decisão, que na maior parte das organizações têm procedimentos standardizados.

inerentes, formas de participação dos diversos actores educativos em contexto organizacional, neste caso no órgão de direcção de uma escola secundária⁴⁶.

4. A escola como “arena política” - contributos dos modelos políticos no estudo das organizações escolares

Dentro do campo da organização e administração educacional, se as abordagens políticas⁴⁷ têm sido dominadas pela aplicação do modelo de sistemas políticos de Easton (1965) e pelo contributo de Wirt e Kirst (1989), é, durante os anos oitenta, que a perspectiva política em educação ganha importância na sequência dos trabalhos pioneiros de Hoyle (1986) e Ball (1987). Tal como os diversos modelos organizacionais aplicados/aplicáveis à escola, apresentados anteriormente, a abordagem política:

“[...] não conseguiu (e provavelmente nem o pretenderia) criar uma abordagem teórica original. O seu tema central consiste na aplicação das abordagens políticas da vida organizacional à realidade política da escola.” (Afonso, 1994:62).

A selecção dos estudos no campo educacional que apresentamos aqui foi aquela que nos pareceu mais oportuna e enriquecedora, quer para uma perspectiva política da escola, quer por considerarmos que esta abordagem é particularmente pertinente para a problemática desta investigação. A nossa atenção vai centrar-se essencialmente em investigações que, explicita ou implicitamente, tenham como paradigma⁴⁸ as abordagens políticas e que, sobretudo, focalizem as diversas clientelas que os actores educacionais estabelecem no órgão de direcção das escolas, tendo sempre em atenção a sua tomada de decisão na participação das definições políticas da escola.

⁴⁶Hoyle (1988) questiona-se se a abordagem micropolítica serve para melhorar as práticas de administração ou se é apenas para compreender melhor as relações; embora possa haver uma certa aprendizagem, conclui pela segunda hipótese, já que a micropolítica é difícil de se ligar às teorias convencionais, orientadas para a racionalidade e para o controle.

⁴⁷Porém, as suas raízes derivam do trabalho clássico de Waller (1932).

⁴⁸Para uma análise mais aprofundada veja-se, Kuhn, 1983.

"Esta é uma questão central porque, o que é realmente importante, em todo este debate sobre a estrutura da direcção escolar, é a quantidade de influência que cada clientela consegue canalizar para o processo de tomada de decisões. Assim, o controlo sobre as políticas escolares é a meta final de cada clientela." (Afonso, 1994:71).

Começamos por referir algumas investigações que visaram, na sua globalidade, uma análise dos interesses divergentes de "clientelas" nos órgãos de direcção escolar. Stelzer (1984) ao analisar as percepções dos membros do conselho escolar local sobre o seu próprio comportamento durante situações de conflito, em mais de oitenta distritos escolares, nos Estados Unidos, mostra como os profissionais⁴⁹ conseguiram manter os políticos locais e a pressão geral do público fora do sistema escolar. Afonso (1994) referindo-se a este estudo diz-nos que:

"[...] a questão interessante na investigação de Stelzer é o carácter político de toda a administração escolar, o qual foi salientado pelo comportamento dos membros dos conselhos escolares, reagindo como políticos às mudanças de atitudes das suas clientelas." (Afonso, 1994:70).

Pridham (1981)⁵⁰, ao centrar o seu estudo⁵¹ na implementação experimental de conselhos escolares em Itália, constata que esta implementação não correspondeu a um poder real dos pais, uma vez que não correspondia a uma participação efectiva na tomada de decisão da escola. Esta investigação mostra outro aspecto oportuno em relação aos objectivos da nossa investigação, isto é, a atitude dos professores que, de acordo com a investigação de Pridham, se mostrou, em primeira instância, como um factor de resistência e de oposição

⁴⁹Como o próprio autor refere "(a) PTA (associação de pais e de professores) é uma criação das administrações escolares para a transmissão de informação - não para a articulação de exigências - e os seus membros são justificadamente considerados como apoiantes." (Stelzer, 1984:73). Assim, os membros dos conselhos tendiam a aliar-se contra os actores da comunidade local.

⁵⁰ Este estudo encontra-se incluído no livro editado por Baron (1981).

⁵¹ Este focalizou-se numa análise política, nomeadamente no que respeita aos interesses divergentes de clientelas específicas.

a estes conselhos *organi collegiali* mas que se foi esbatendo quando estes profissionais se aperceberam que mantinham o controlo destes conselhos.

Beattie (1985), através do seu estudo "Parent participation in four Western European countries", também analisou o processo de implementação destes órgãos colegiais, tendo chegado a resultados similares. As conclusões principais desta vertente do estudo, para além da constatação da falta de poder real destes órgãos de direcção, remete-nos para a existência de formas de resistência por parte dos professores em relação a este órgão e para um conflito manifesto ou disfarçado entre estes profissionais e participação dos pais⁵². Este estudo, que tem um carácter mais abrangente, ao avaliar as diversas reformas participativas no campo educacional levadas a cabo na Alemanha Federal, em Itália, em França, em Inglaterra e no País de Gales, desde o fim dos anos sessenta, conclui que as novas estruturas participativas não ganharam nenhum poder real nas escolas, em certa medida pela resistência dos profissionais, em parte por falta de apoio do poder central.

Esta problemática àcerca da resistência do corpo docente também foi analisada por Hughes (1981) que estudou um processo de implementação de políticas de descentralização administrativa, na Austrália. Este autor incidiu a sua análise no desenvolvimento de conselhos escolares que contavam com a presença de pais. Analisando o processo de associação de professores ao processo de descentralização constatou que os professores criaram formas de resistência a essa participação e como essa resistência enfraquece a autonomia escolar:

⁵²Beattie, para justificar as estratégias de intimidação dos professores em relação à participação dos pais nestes conselhos, refere um comentário de um pai: "[...] as professoras chegavam regularmente à escola para os conselhos em casaco de peles, como se tivessem a intenção de nos intimidar [...]. Eram quase todas mulheres de advogados, médicos e generais, e ansiosas por nos lembrar desse facto: uma foi longe de mais ao declarar que a Magistratura e o Exército salvarão a escola!" (Beattie, 1985:87). Em Portugal, seria difícil esta situação já que o poder social e económico por parte destes profissionais anda bastante enfraquecido. No entanto, como veremos pelo estudo empírico, os professores também utilizaram certas estratégias que vieram reforçar o seu corporativismo, nomeadamente a utilização de uma linguagem extremamente fechada.

"Os professores, no seu esforço para transformarem a autonomia da escola na autonomia dos docentes podem acabar por obter uma vitória vazia. Numa tal situação, o mais provável é que apenas as decisões triviais sejam atribuídas à escola [...]. As escolas podem funcionar eficientemente através de uma verdadeira participação dos pais, dos professores e dos alunos. Muito provavelmente, a exclusão de qualquer destes grupos transforma o processo numa reforma vazia." (Hughes, 1981:54).

Outras investigações, com carácter mais abrangente, como por exemplo, o trabalho de Wirt & Kirst (1989), mostram como os "profissionais" escolares ganharam um controlo progressivo sobre o sistema, utilizando o mito da educação apolítica contra a influência das autoridades políticas locais⁵³.

A investigação de Murphy (1971), que salientou os conflitos latentes e abertos que opõem as autoridades educacionais federais aos profissionais dos estados e das escolas locais⁵⁴, parece-nos ser pertinente em relação ao momento que estamos a viver. As grandes conclusões deste estudo mostram que uma reforma que não é o resultado do envolvimento político dos decisores directos, isto é, dos principais beneficiários da reforma, está votada ao fracasso. É o caso do United States Office of Education - USOE, que não foi capaz de impor o estabelecimento de conselhos consultivos de pais, com capacidade para participarem no planeamento e na implementação do programa. Murphy salienta que muitos educadores viram estes conselhos consultivos como uma ameaça ao controlo profissional e recusaram-se a aceitá-los. Como resultado, a USOE recuou relativamente a esta política e deixou que este programa fosse sendo lançado de acordo com as decisões locais. Esta investigação mostrou

⁵³Os autores mostram também como este processo foi contrabalançado, desde os 60, por tendências como a participação da comunidade.

⁵⁴Refere-se ao processo de implementação do Título 1 do "*1965 Elementary and Secondary Education Act*" (ESEA). Esta lei foi um elemento chave nos programas de Guerra à Pobreza, durante a administração Johnson. Murphy estudou a influência da burocracia do poder central como clientela no sistema político da escola e a questão-chave da sua abordagem em termos conceptuais partia de três pressupostos: entender os actores do processo como políticos; destes actores estarem sob a influência das suas clientelas; e de os analisar no contexto das suas estruturas burocráticas. Assim, a implementação de uma reforma centra-se não só nos tradicionais decisores mas também nos diversos "olhares" das diversas clientelas. Este estudo salienta que as clientelas internas conseguiram determinar o resultado deste processo.

como os profissionais locais e estaduais conseguiram influenciar com sucesso o lançamento de políticas em conformidade com os seus valores e interesses. Se transpusermos os resultados desta investigação para o sistema escolar português, verificamos que a burocracia ministerial portuguesa enfrenta uma situação semelhante, relativamente às suas iniciativas políticas, neste caso específico relativamente à reforma de administração educacional. Deste modo, as influências divergentes dos diversos actores educativos levam a estratégias diferentes e conflituosas relativamente à reforma em curso.

Outro exemplo interessante nesta linha é o estudo de Busher (1990) que salientou a natureza política das relações internas da escola através de duas análises de processos de negociação para implementação de duas inovações em duas escolas britânicas⁵⁵. Este autor concluiu que o processo de qualquer “inovação” política deve ser um processo entre os diversos actores implicados nesse mesmo processo. Assim, as principais conclusões deste estudo⁵⁶ são as seguintes:

- a necessidade de respeito pela cultura e ou subculturas organizacionais de cada escola,
- a necessidade de identificar e ganhar acesso às fontes de influência política formal e informal,
- a constatação de que, a partir do momento em que uma inovação é proposta e aceite numa organização, se torna num objectivo político, isto é, esta é entendida e defendida de acordo com os interesses dos diferentes actores do processo educativo,

⁵⁵A primeira foi a organização em Blocos do horário escolar, o qual devia ser negociado com chefes de departamento; a segunda foi a introdução de um sistema de avaliação do desempenho.

⁵⁶“As conclusões do estudo de Busher são altamente relevantes para a reforma do modelo português de direcção escolar. De facto, fornece linhas orientadoras estratégicas para tratar inevitáveis conflitos que se desenvolvam durante o processo de implementação, como resultado dos programas divergentes das clientelas, relativamente àquilo que se deve ser alterado e como deve ser alterado.” (Afonso, 1994:76).

- a necessidade de proporcionar recursos adequados para o processo de qualquer inovação organizacional,
- a necessidade de obter apoio institucional formal dentro da escola.

Durante os anos 80, sob o enfoque da abordagem micropolítica, começaram a surgir outros estudos específicos em administração educacional. Ball (1987), Hoyle (1986) estudou como os professores usam o poder na interacção com os directores do estabelecimentos. Blase (1988) analisou as estratégias políticas utilizadas pelos professores para influenciarem os directores e protegerem-se a si próprios.

**CAPÍTULO II - A ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS: “DA
GESTÃO DEMOCRÁTICA” AO “NOVO MODELO” DE DIRECÇÃO E GESTÃO**

1. O quadro do modelo de “gestão democrática”: “prótese democrática, numa administração burocrática”?

Não sendo nossa intenção, “reescrever” a história da administração educacional em Portugal, uma vez que esta tem sido objecto de pesquisa dos principais investigadores desta área (Afonso, 1994; Barroso, 1995; Fernandes, 1988; Formosinho, 1990; Lima, 1992; Nóvoa, 1987; Sanches, 1987; Stoer, 1982; entre outros), pensamos que para compreender o significado da actual reforma de administração escolar, deveremos proceder a uma breve análise da evolução do modelo escolar que ainda vigora na maioria das escolas públicas portuguesas¹.

No contexto de um regime político autoritário, vivido anteriormente à implantação do regime democrático, ou seja, antes de 1974, a administração das escolas, para além de um apertado controlo ideológico e político, era veículo privilegiado de inculcação doutrinária e de repressão intelectual sobre professores e alunos:

“Assim, os administradores das escolas, designados por reitores ou directores, eram professores nomeados directamente pelo Ministério da Educação, sem necessidade de qualquer concurso ou formação especializada, com base em critérios onde predominavam considerações de ordem política e ideológica. A nível local e regional muitos destes administradores eram figuras importantes do

¹ Antes de proceder a análise que nos propomos fazer, gostaríamos, ainda que muito sumariamente, de salientar alguns antecedentes que podem ajudar a contextualizar este modelo de gestão escolar.

De acordo com Barroso (1991), a definição de um quadro normativo para a administração dos estabelecimentos de ensino, foi condicionada por um conjunto de factores macro-sociais e políticos que marcaram a evolução da sociedade portuguesa nos finais do séc. XIX e durante o séc. XX. Com a instauração da 1ª República, houve uma tentativa de uma maior descentralização e de conferir especificidade à administração de outros serviços públicos. No entanto, as perturbações políticas, quer internas quer externas, não permitiram o clima de estabilidade desejável.

Após 1926, com a ditadura militar, o esforço titubeante da 1ª República no sentido de uma descentralização foi anulado e acelerou-se o processo de centralização da administração escolar, que se arrastou por quatro décadas. Em consequência da ‘*primavera marcelista*’ a reforma de 1973, promovida por Veiga Simão, procurou ser uma tentativa de democratização do ensino em Portugal. As linhas orientadoras desta reforma tinham como princípio a institucionalização da educação pré-escolar, o alargamento da escolaridade obrigatória e a renovação do sistema de formação de professores. Relativamente a mudanças organizacionais das escolas, D.L. n.º 53/73 de 10 de Outubro reviu as estruturas administrativas dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário; no entanto não há propriamente reforma ao nível dos órgãos de gestão.

partido único, caciques locais do *'establishment'* e membros de organizações de controlo como a Mocidade Portuguesa ou a Legião Portuguesa.” (Afonso, 1994:105).

Devido às alterações políticas ocorridas com o golpe militar de 25 de Abril de 1974, e consequentemente com a institucionalização do regime democrático, o “modelo liceal”² dá lugar a outro modelo, que acabou por se vulgarizar como “gestão democrática”.

O início deste período revolucionário é marcado, nos ensinos preparatório e secundário, pela demissão desses administradores escolares (reitores e directores) e pela eleição de comissões de gestão *ad hoc* com composições várias (representantes de professores, funcionários e alunos, com predomínio dos primeiros). Este “ensaio autogestionário” (Lima, 1992), que não fazia parte da agenda política do Ministério de Educação, acabou por se instalar em algumas das escolas públicas portuguesas³. Ainda de acordo com outro autor:

“Nesta circunstância, a tomada do poder nas escolas pelas comissões de gestão, veio a ser reconhecida e legitimada *'a posteriori'* pelo poder central, criando-se as condições necessárias para a generalização do movimento a todo o País (Decreto-Lei nº 221/74 de 27 de Maio).” (Afonso, 1994:106).

No entanto, este decreto foi ignorado em muitas escolas⁴ e as assembleias gerais mantiveram-se assim como verdadeiro centro do poder. A peça central dessa “normalização” foi um novo decreto aprovado em Dezembro de 1974 (D.L. nº 735-A/74), uma vez que as autoridades ministeriais, ao estabelecerem uma estrutura de gestão escolar completamente nova baseada em comissões eleitas⁵, isto é, conselhos constituídos por representantes eleitos de

²De acordo com Lima (1992), corresponde ao modelo de escola secundária que vigorou até ao 25 de Abril.

³De acordo, com os dados de Pericão (sem data), a formação espontânea de comissões não foi um fenómeno generalizado.

⁴ De acordo com Lima (1992) só cerca de 25%, das escolas tinham comissões de gestão eleitas e homologadas pelo ministério no final de 1973/74 na sequência de publicação de D.L. nº 221/74 de 27 de Maio.

⁵Ainda de acordo com a mesma fonte, após a publicação deste decreto, existiram cerca de 80% de escolas

acordo com normas precisas, reduzindo a importância das assembleias de escola, acabaram por definir e responsabilizar interlocutores no interior da escola. De acordo com Lima (1992), este decreto:

“[...] representou pela primeira vez a expressão de fracasso de um projecto verdadeiramente alternativo para a organização das escolas, designadamente em termos de autonomia e poder de decisão [...]. Daqui se pode concluir o seguinte: 1) as correntes do ‘poder popular’, da autogestão e da democracia directa não foram capazes de suceder na sua oposição ao decreto de finais de 1974; 2) apesar das dificuldades da imposição normativa e do incumprimento parcial, mas generalizado, do decreto, até à falta de regulamentação que se previa, ele produziu efeitos e foi adoptado por vários sectores e forças da escola; 3) os diversos adeptos da regularização da vida escolar têm agora a sua primeira grande oportunidade de afirmação, organizando-se para a sua “tomada de poder” nos órgãos das escolas previstos legalmente [...]” (Lima, 1992:225-296).

Neste contexto e, com o objectivo de finalmente “[...] normalizar a vida nas escolas [...] e restabelecer os mecanismos de subordinação hierárquica entre as escolas e o ministério” (Barroso, 1991:68) é publicado o D.L. nº 799-A/76 de 23 de Outubro⁶ (e respectivas portarias), que define o modelo de gestão, actualmente em vigor nas escolas do 1º e 2º ciclos e do ensino secundário⁷.

No ano seguinte, 1977, é regulamentado o funcionamento dos conselhos directivos, as atribuições e as competências dos seus membros (Portaria nº 677/77 de 4 de Novembro). O mesmo se passou com o conselho pedagógico, tendo, no entanto, os diplomas a ele relativos sido revogados, sendo o Decreto-

preparatórias e secundárias com conselhos directivos eleitos.

⁶ Este decreto é da responsabilidade do 1º Governo Constitucional (publicado pela iniciativa de Sotomayor Cardia), após a aprovação da Constituição e a realização da primeira eleição para a Presidência da República, isto é, num contexto de ultrapassagem do período revolucionário.

⁷ “[...] trata-se de um ‘modelo’ que dispersa a administração do estabelecimento por três órgãos distintos, localizados horizontalmente no topo da estrutura organizacional da escola, sem dependência hierárquica entre si, e com responsabilidades e competências facilmente sobreponíveis. Esta ‘separação de poderes’ é aparentemente contrariada pela concentração de funções diferentes na mesma pessoa: o presidente do conselho directivo, é por inerência da função, o presidente dos outros conselhos. Na realidade, esta aparente contradição apenas revela o ponto de encontro de estratégias diferenciadas das autoridades ministeriais e da corporação docente, cristalizado no equilíbrio político da época e vertido para o texto legal de 1976. Assim, enquanto que a dispersão da autoridade da gestão por órgãos hierarquicamente equivalentes correspondia à consagração simbólica do poder colegial dos professores, a sobreposição das respectivas presidências significava, por parte da tutela, a identificação clara de um interlocutor e responsável individual pela gestão escolar, estabelecendo um nexo de continuidade em relação ao estatuto de reitores e directores e assegurando o funcionamento da gestão de acordo com a lógica corrente na generalidade dos serviços públicos.” (Afonso, 1994:107).

Lei nº 211-B/86 de 31 de Julho o que vigora actualmente. De acordo com o nº 1 da Portaria nº 677/77 de 4 de Novembro, que regulamenta o funcionamento conselho directivo, este é o órgão deliberativo do estabelecimento de ensino (exceptuada a competência específica do conselho pedagógico no que respeita à orientação pedagógica e do conselho administrativo em matéria de gestão financeira e orçamental)⁸. Para além das funções de gestão corrente e da prática dos actos administrativos formais, o papel do conselho directivo é quase exclusivamente de execução das decisões saídas do conselho pedagógico⁹. Este é constituído por representantes do pessoal docente, dos alunos e dos funcionários. O critério utilizado para o número de representantes é o número de alunos inscritos nas escolas. Na prática, o conselho directivo é constituído apenas por professores, e quando nele estão presentes os alunos e o funcionário, estes não intervêm nas decisões de definição das políticas da escola (Afonso, 1994). O conselho directivo é coadjuvado pelo conselho pedagógico, cabendo a este órgão a coordenação e supervisão pedagógica¹⁰. Também este órgão nem sempre tem contado com a presença de alunos¹¹ e de encarregados de educação.

⁸O conselho directivo é constituído por três a cinco representantes dos docentes, conforme o número de alunos matriculados, dois representantes dos alunos do ensino secundário (pode, no entanto, o conselho convidar delegados do ensino básico a estarem presentes sem direito a voto) e um representante do pessoal não docente. Este órgão delega de entre os seus membros, um presidente, um vice-presidente e um secretário; quando há cinco membros, dois deles são vogais. Este conselho é eleito por um período de dois anos. Nos casos em que não seja possível realizar o processo de eleição, os docentes são designados pelo Ministério da Educação.

⁹Quer a nível normativo quer a nível das práticas, o conselho pedagógico, sendo apenas um órgão de gestão no domínio de orientação e coordenação pedagógica, acaba por "protagonizar" as decisões das políticas da escola.

¹⁰O conselho pedagógico, de acordo com o D.L. nº 799-A/76 de 23 de Outubro, "[...] é o órgão próprio da gestão das escolas [...] no domínio da orientação e coordenação pedagógicas." Este órgão é composto pelo presidente do conselho directivo, um professor delegado ou representante de cada grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade, um professor representante dos docentes que leccionam técnicas especiais, o coordenador dos directores de turma, orientadores dos estágios pedagógicos, delegados dos alunos por ano e por curso do ensino secundário, e um representante do conselho consultivo. Os órgãos de apoio do conselho pedagógico são os conselhos de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade, o conselho de directores de turma, os conselhos de turma e o conselho consultivo. O conselho consultivo é composto pelo presidente do conselho pedagógico e por representantes da associação de pais e encarregados de educação, de associações de estudantes, da autarquia, das associações culturais e recreativas, dos interesses sócio-económicos e ainda o médico escolar ou delegado de saúde e, se houver, o psicólogo e o assistente social. No entanto, na prática, este órgão nunca funcionou, sendo até mesmo desconhecido por parte dos actores educativos.

¹¹Ver a este propósito (Lima, 1988).

Mantém-se o conselho administrativo, já existente anteriormente, a quem compete fazer a gestão financeira e orçamental de acordo com as normas correntes da contabilidade pública¹².

O que é/ o que foi, afinal a “gestão democrática”?

De acordo com Lima (1992), este modelo de gestão escolar desenvolve-se em dois períodos. O primeiro, sob a designação de “ensaio autogestionário”, reúne três fases entendidas no seu conjunto como um primeiro período de direcção/gestão das escolas: a primeira, entre o 25 de Abril e o D.L. nº 221/74 de 27 de Maio, corresponde ao deslocamento do poder da administração central para o contexto escolar; a segunda durante a vigência deste decreto; e a terceira a partir da publicação do D.L. nº 735-A/74, de 21 de Dezembro. O autor considera que durante este período:

“[...] até aos finais de 1976, durante as três fases descritas, a gestão democrática sofre ligeiras variações de sentido no plano do discurso dos actores escolares (e uma variação no plano formal); em todo o caso, destacam-se para as escolas, participação activa e mobilização, democracia directa, autonomia, em suma (e na prática ensaio autogestionário.” (Lima, 1992:275).

O segundo período, de acordo ainda com o mesmo autor, marcado pelo “retorno do poder” e “pela reconstrução do paradigma da centralização” ocorre com a publicação do D.L. nº 769-A/76, de 23 de Outubro¹³ e respectivas

¹²O conselho administrativo é constituído por um presidente (presidente ou vice-presidente do conselho directivo), um vice-presidente (secretário do conselho directivo) e um secretário (chefe de secretaria).

¹³De acordo com Barroso (1991) o principal objectivo deste D.L. “[...] foi o de ‘normalizar’ a vida nas escolas, disciplinar a iniciativa dos professores e restabelecer os mecanismos de subordinação hierárquica entre as escolas e o Ministério. Nesse sentido é um decreto que procura fazer o compromisso entre as reivindicações dos movimentos político-sociais e profissionais que se desenvolveram nas escolas desde o <25 de Abril> e as exigências da administração (que no seu essencial mantinha a sua estrutura centralizadora e burocrática.” (Barroso, 1991:68). No entanto, e ainda de acordo com o mesmo autor, “[...] do ponto de vista formal é um decreto que pretende regulamentar o exercício do poder nas escolas, consagrando aquilo que se convencionou designar por <gestão democrática>: a direcção colegial e representativa; as estruturas de participação para professores, alunos e pessoal não docente; o princípio da elegibilidade para os diferentes cargos; a divisão orgânica e funcional entre o exercício da autoridade administrativa (conselho directivo) e da autoridade profissional/pedagógica (conselho pedagógico e de grupos); o poder de os professores, enquanto profissionais, assegurarem a orientação e a coordenação pedagógica da escola.” (idem:69). Mas, para além dos aspectos

portarias, como vimos anteriormente, e nele situam-se as quarta e quinta fases. A quarta fase corresponderá à “normalização” e à oposição de alguns sectores escolares ao diploma de 76. A quinta fase caracteriza-se:

“[...] por vezes de uma forma relativamente subtil e implícita (do tipo ‘do mal ao menos’, ou do tipo ‘para pior já basta assim’), mas, outras vezes, por uma defesa explícita, e mesmo entusiástica, do modelo em vigor.” (Lima, 1992:277).

Ainda hoje, este discurso se mantém actual, em alguns sectores, como por exemplo o sindical:

“O recado final não pode deixar de ser este: não ceda a nova equipa responsável pela educação no nosso país à tentação de prosseguir políticas fracassadas, não só em Portugal como noutros países, saiba assumir a herança da chamada “gestão democrática”, que muitos gostariam de ter.” (FENPROF, 1996:95)

Se pensarmos que este modelo encerra dois problemas fundamentais¹⁴: por um lado, a excessiva centralização administrativa do sistema (a escola é dirigida de fora pelos serviços centrais através de despachos, circulares e instruções directas, funcionando apenas como um “serviço local do Estado” (Formosinho, 1990) e sem qualquer autonomia); por outro lado, o predomínio de interesses corporativos (do grupo profissional dos professores) no governo das escolas; somos levados a concordar que:

“[...] a sobrevivência do ‘modelo’ até meados dos anos oitenta explica-se, por um lado, pela oposição clara dos professores e das suas estruturas sindicais contra quaisquer mudanças no sistema, e por outro, pela sucessão de governos fracos, pouco duradouros, desprovidos de vontade ou capacidade política para alterar as regras do jogo. Assim, incapazes de reformularem o modelo, as sucessivas autoridades do sector da educação seguiram uma política baseada no reconhecimento verbal das ‘virtualidades da gestão democrática’ ao mesmo tempo que implementavam medidas políticas que minavam o estatuto e reduziam competências dos conselhos directivos, de acordo com a lógica da burocracia

formais que a legislação introduziu, este autor não deixa de referir “[...] outras características que se evidenciaram em muitas escola, que remetem para um modelo de gestão não racional, com uma autoridade colegial com forte participação dos profissionais, pouco aberta ao exterior, com a prática de uma gestão intuitiva muito ligada à resolução de problemas e ao desenvolvimento de valores.” (idem:74)

¹⁴De acordo com Natércio Afonso (1988), este modelo de administração escolar encerra para além dos aspectos referidos, um outro problema fundamental: a inexistência de formação específica e estatuto profissional dos responsáveis pela administração escolar.

ministerial." (Afonso, 1994:14).

Ou, ainda de acordo com outro autor:

“Se tivermos em conta que não se verificou em todo este período (até à aprovação da Lei de Bases, em 1986) nenhuma iniciativa legal que alterasse as relações entre o estabelecimento de ensino e da administração central (no sentido do reforço de autonomia das escolas e da descentralização administrativa do Ministério da Educação), pode dizer-se que o D.L. nº 769A/76, não passou de uma prótese democrática, numa administração burocrática.” (Barroso, 1991:69).

É neste contexto que se pode interpretar a iniciativa de uma reforma da administração escolar, desencadeada a partir de 1986.

2. Reflexões em torno das ambiguidades da reforma de administração educacional

2.1. A reforma da administração da educação: “reforma-decreto” ou “reforma-mudança”?

A reforma da administração da educação em Portugal insere-se nas tendências actuais dos modelos organizativos no quadro da União Europeia¹⁵.

“Não há dúvida de que quase todos os sistemas educativos em processo de reforma prevêm a delegação de competências nas regiões ou nas escolas, com o objectivo de aproximar o mais possível os serviços educativos dos contribuintes, tornando-os assim menos burocráticos e mais eficazes.” (Álvarez, 1995:41).

A Europa Ocidental, desde a década de 60, tem vindo a promover a participação da sociedade civil na direcção da escola, tendência que se manifesta na quase totalidade dos países da Europa Comunitária. É evidente que este objectivo de participação se traduz numa matriz diferenciada consoante o contexto político de cada país. De facto, a tendência para uma maior participação da comunidade local nos processos de decisão dos estabelecimentos de educação e ensino é hoje um dos *ex libris* de qualquer governo democrático. Assim, para além de corresponderem:

“[...] a uma estratégia de reforço da legitimação por parte do poder político central, estes processos de reforma da administração escolar vieram ao encontro de tendências mais amplas correspondendo à consciência dos limites da democracia representativa e à procura de contextos e instrumentos para a expansão de formas de democracia participativa.” (Afonso, 1993:153).

Se a participação nas organizações educativas é considerada um requisito na construção da escola democrática (Lima, 1991), é preciso ter em conta que esta:

¹⁵ De acordo com Álvarez (1995), existem três tendências dos modelos organizativos no quadro da União Europeia: tendência para a descentralização nos sistemas educativos tradicionalmente centralistas, tendência para a centralização dos países de cultura centralizada e tendência para um modelo de desenvolvimento organizativo de escola autónoma e participada nos países que o autor denomina “emergentes, no qual inclui Portugal.

“[...] quer seja considerada como um valor no sentido de se atingirem os nossos objectivos quer como uma necessidade prática, deve ser encarada como um conceito relativo cuja dimensão pode atingir um grau mais ou menos elevado, segundo a interpretação dos dirigentes membros e grupos sociais.” (Havelock, Huberman, 1980:268).

Portugal, país de tradição centralista, tem mantido até aos nossos dias uma administração centralizadora e burocrática, apesar da linguagem político-normativa reflectir a necessidade de uma descentralização no sector da administração pública e, nomeadamente, no sistema da administração do sistema educativo. Como afirma um investigador português:

"Em Portugal, a tradicional centralização política e administrativa da escola, sem tradição de autonomia, configuram um 'centralismo educativo' comandado por um aparelho administrativo central (o Ministério da Educação) que todos atacam (e que a ninguém parece agradar), mas que resiste obstinadamente mesmo aos propósitos reformistas dos seus responsáveis políticos." (Lima, 1991:149).

Formosinho (1989), ao falar da problemática do "centralismo burocrático" afirma que a administração do sistema escolar é ainda mais centralizada do que o comum da administração pública.

Com efeito, palavras como descentralização, autonomia, participação e democratização começaram a fazer parte da agenda dos discursos político-educativos dos últimos anos, por forma a que a escola assuma responsabilidades até agora próprias do Estado:

“[...] a administração centralizada do sistema educativo, e em particular do sistema de ensino, foi oportunamente qualificada como *burocrática, gigantesca e inflexível, irracional e incoerente, ineficaz e ineficiente* _ nas palavras, por exemplo da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, no seu *Projecto Global de Actividades* (1986). O respectivo Ministério chegou mesmo a ser apelidado de 'monstro intratável' (em crónica publicada por Prado Coelho no *Expresso*, 1987, sob o título ('agora ou nunca') e, nos últimos anos, pode-se afirmar que os próprios ministros da educação assumiram algum protagonismo nas críticas à administração da educação, particularmente à administração central de que eram os primeiros responsáveis.” (Lima, 1995:58)

É a partir de 1986 que o modelo centralista da administração do sistema educativo começou progressivamente a ser questionado por investigadores da

educação (Formosinho, Fernandes, Lima, 1988) quer por associações de pais e de estudantes. Assim, de acordo com Afonso:

"A aprovação em 1986 da Lei de Bases do Sistema Educativo (que) definiu as linhas gerais para a política educacional e a estrutura global do sistema escolar. Juntamente com os estudos de reforma, e com a estabilização política de 1987, estabeleceu um novo contexto para a tomada de decisões na política educacional, proporcionando a primeira oportunidade, desde a Revolução de 1974, para a elaboração e implementação de uma política global e sequencial." (Afonso, 1994:116).

Contudo, uma questão de fundo se nos coloca desde já: será que o processo da reforma educativa cumpriu, entretanto, o essencial do programa descentralizador discursivamente apresentado ou será possível detectar ambiguidades, permitindo-nos identificar inconsistências e contradições entre os planos dos discursos políticos e das decisões, por um lado, e de produção normativa, por outro?

"Ou dito de outra forma, a administração da educação caracteriza-se já pela sua evolução clara de um modelo descentralizador e autonómico ou, pelo contrário, reestrutura-se e reorganiza-se em função do velho modelo, aparentemente inaceitável em termos de discursos políticos anteriores? A reforma da administração da educação tem vindo a instituir uma nova ordem democrática, participativa, descentralizadora e autonómica, ou tem evoluído, na continuidade, em torno de um modelo centralizado de feição assumidamente desconcentrada, a que se poderia chamar uma *recentralização por controlo remoto*?" (Lima, 1995:59)

De acordo com Formosinho (1990), a estratégia de reforma seguida desde a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) não foi uniforme. Se numa primeira fase, foi nomeada uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE)¹⁶, constituída por especialistas de vários quadrantes políticos¹⁷, numa segunda fase, há uma inflexão para uma estratégia baseada numa democracia representativa e centralizada. Concluindo o mesmo autor que:

¹⁶A Comissão de Reforma do Sistema Educativo foi criada por resolução do Conselho de Ministros, nº 8/86, publicada no Diário da República (Iª Série) em 22-1-86.

¹⁷De acordo com Formosinho, "[...] a metodologia da C.R.S.E. foi a de ouvir a sociedade civil. A participação da sociedade civil abrangeu, numa primeira fase, da autoria intelectual, apenas os sectores técnicos, o que se traduziu nos inúmeros estudos, documentos de trabalho e propostas jurídicas publicados. Numa segunda fase, da

“[...] temos de constatar que a desvalorização do contributo de C.R.S.E e das posições do Conselho Nacional de Educação se insere numa estratégia de reforma que desvaloriza claramente a participação da sociedade civil.” (Formosinho, 1992:12)

Assim, os consensos alargados que se relativamente à Lei de Bases, incluindo o seu “centralismo educativo” (Estevão, 1982) têm uma lógica bem distinta, face à necessidade urgente, que se fazia sentir de uma descentralização:

“Se, para certas correntes, a crítica à burocracia do ministério legitimava a adopção de mudanças profundas numa lógica de divisão de poderes e fazia sobressair uma agenda de tipo participativo e descentralizador, para outras era a agenda técnica e implementativa, de tipo modernizante, que vira a ser acentuada, na procura de soluções mais eficazes e eficientes. A partir de determinada fase, ainda que adoptando aparentemente o mesmo vocabulário, a agenda democrática e tecnocrática tornaram-se mais facilmente reconhecíveis e mais dificilmente articuláveis, mesmo em termos meramente discursivos.” (Lima, 1995:62)

Ao observarmos a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86 de 14 de Outubro - Capítulo VI - Artigos, nº 43, nº 1 e 2 e 45º, nº 2) verificamos que esta confere à participação da comunidade na vida da escola e à participação da sociedade civil na administração do sistema educativo um lugar privilegiado. Também, de entre os princípios gerais encontramos, explicitados no artº 3º, duas alíneas que dizem respeito à autonomia das escolas e à necessidade de participação, referindo-se que todo o sistema se organiza de forma a:

"g) Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas de acção educativa de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes."

h) Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana em que se integram todos os intervenientes no processo educativo e, em especial os alunos, os docentes e as famílias." (LBSE)

autoria social, ouviram-se os parceiros sociais e pedagógicos através da promoção de Seminários restritos e Seminários alargados, debates públicos e sessões de esclarecimento, realização de inquéritos e sondagens e pedidos de pareceres. De tal fase há inúmeros documentos dos parceiros sociais e pedagógicos e alguns documentos da C.R.S.E. de tratamento desse material.” (Formosinho, 1992:10)

Orientações que se precisam no que diz respeito às estruturas de "administração e gestão dos estabelecimentos de ensino" no cap. VI, nomeadamente no Artº 45º, que estabelece que:

"1 - O funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino, nos diferentes níveis, orienta-se por uma perspectiva de integração comunitária, sendo, nesse sentido, favorecida a fixação local dos respectivos docentes.

2 - Em cada estabelecimento de ensino de educação e ensino a administração e gestão orientam-se por princípios de democraticidade e de participação, de todos os implicados no processo educativo, tendo em atenção as características de cada nível de educação e ensino.

3 - Na administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa.

4 - A direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente, e apoiada por órgãos consultivos e por serviços especializados, num e noutro caso, segundo modalidades a regulamentar para cada nível de ensino.

5 - A participação dos alunos nos órgãos referidos no número anterior circunscreve-se ao ensino secundário." (LBSE)

Contudo, a Lei de Bases do Sistema Educativo, apesar de conferir grande relevo à participação da comunidade, de privilegiar também a autonomia da escola, e de distinguir entre estruturas administrativas no âmbito nacional, regional e local, como referimos, torna-se ambígua em alguns aspectos da reforma da administração da educação. Se atendermos ao ponto 3 do Artº. 43º, somos confrontados com a criação de orgânicas e formas de descentralização e desconcentração dos serviços, surgindo assim os departamentos regionais de educação, embora no quadro de uma administração desconcentrada¹⁸. De acordo com Lemos Pires (1987), e apesar deste considerar que a Lei tem

¹⁸Sobre esta problemática ver Fernandes, (1988).

suficiente elasticidade, dependendo apenas da vontade política do Governo para definir a extensão das competências regionais, este autor considera que:

“Estes departamentos não representam, pelo menos para já e na perspectiva da Lei, estruturas descentralizadas.” (Pires, 1987:34).

Estamos assim presentes, e ainda de acordo com o mesmo autor, a “estruturas centralizadas desconcentradas originárias” (Pires, 1987). Mas mais significativo é o facto de a Lei de Bases do Sistema Educativo, no seu Artigo 62º, ponto 4, prefigurar outro tipo de departamentos regionais:

“Enquanto não forem criadas as regiões administrativas, as competências e o âmbito geográfico dos departamentos regionais de educação [...] serão definidos por decreto-lei a publicar no prazo de um ano.” (LBSE)

Contudo, apesar do tema da regionalização estar na agenda política do actual Governo e de não ter sido publicado qualquer decreto, consideramos que:

“A implantação das regiões escolares não depende da existência prévia da criação das regiões administrativas previstas na Constituição. Embora logo que estas estejam constituídas passem a comportar os departamentos regionais da educação [...]” (Pires, 1987:34).

Daqui pode-se inferir que são as orientações políticas que, numa reforma, comandam e legitimam as mudanças observáveis e daí também a necessidade da distinção entre “reforma-decreto” e “reforma-mudança” (Lima, 1994a). Assim,

“Não obstante, esta dificuldade não impede, antes aconselha, que a crítica sociológica se comece a centrar nos planos de produção política e normativa, examinando discursos e normas, orientações e valores, e mesmo congruências/incongruência e articulações/desarticulações entre princípios reclamados, normas produzidas, soluções praticadas.” (Lima, 1995:60)

2.1.1.Trajectória de uma proposta de reforma

A pedido da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) (criada em 21 de Janeiro de 1986) foi nomeada uma equipa da Universidade do

Minho, de que faziam parte os professores João Formosinho, Sousa Fernandes, e Licínio Lima com o objectivo de apresentar uma proposta para desenvolver estudos sobre a elaboração de um novo modelo de administração escolar.

De acordo com Almerindo Afonso (1995),

“[...] trata-se de um dos projectos de mais expectativas sociais e políticas terá criado desde que se deu a constituição de um Grupo de Trabalho (GT), no contexto da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), com o objectivo de estudar as alterações ao modelo de “gestão democrática das escolas”, em vigor desde o 25 de Abril de 1974.” (Afonso, 1994:32).

Este Grupo de Trabalho (GT) começa por apresentar uma proposta que consiste em três textos assinados por cada um dos autores que irão ser debatidos no seminário de 1987, promovido pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, em Braga e intitulado “A Gestão do Sistema Escolar”¹⁹. Segue-se um seminário restrito, nos finais de 1987, no qual participaram técnicos de Ciências de Educação, membros da CRSE, dirigentes da administração central, directores regionais de educação, presidentes de conselhos directivos e directores escolares, entre outros agentes educativos. Entretanto, a CRSE produz novas orientações e, em Janeiro de 1988, o GT publica a primeira versão dos Documentos Preparatórios II²⁰ correspondendo a um período público, formalmente até 30 de Março de 1988, mas que realmente se prolongou até aos finais do ano lectivo de 1987/88. Contudo, Barroso (1989), considera que este debate público ao não privilegiar os interlocutores directos do processo educativo (professores, pais, alunos e restantes actores educativos) e sem partir das experiências das próprias escolas, seguiu uma lógica normativa-dedutiva. Em seguida, a CRSE apresenta uma nova posição através de um texto da sua

¹⁹Neste seminário foram apresentados pela primeira vez os princípios gerais para uma nova administração das escolas que visava a participação como princípio orientador de um modelo descentralizado.

²⁰De acordo com Formosinho, “Esta versão foi um dos momentos privilegiados para a discussão no chamado dia D (9 de Fevereiro de 1988) em que o Ministério promoveu um debate sobre a reforma.” (Formosinho, 1990:15).

inteira autoria e responsabilidade, a Proposta Global de Reforma²¹. O resultado foi uma proposta estrutural baseada na distinção entre as competências de direcção²² e as competências de gestão²³ e a definição de um conselho directivo participativo²⁴. Os procedimentos eleitorais deste órgão introduziam uma ruptura em relação ao “modelo de gestão democrática”:

“[...] as listas conjuntas eram consideradas uma maneira de juntar pessoas à volta de um projecto educativo, evitando a polarização em corpos diferenciados (professores vs pais), para atenuar conflitos corporativos que a eleição por corpos poderia eventualmente criar.” (Formosinho, 1989:27).

No entanto, a solução adoptada não reuniu consenso entre os observadores.

“Tal como foi indicado, unindo os professores, outros trabalhadores e pais como candidatos na mesma lista eleitoral, tenderia a dissimular os interesses divergentes daquelas clientelas, enquanto reforçava as suas eventuais posições comuns, nomeadamente as suas afinidades políticas e ideológicas, os quais acabariam por se tornar no único factor de convergência” (Afonso, 1994:132).

Para além deste aspecto, a solução das funções de gestão entregues a dois órgãos - conselho directivo e conselho pedagógico - gerou alguma controvérsia. Por um lado, não havendo uma relação clara das relações institucionais entre estes dois órgãos, poderia transformar-se numa zona de conflitos de poderes.

²¹ À Proposta Global da Reforma seguem-se os seguintes passos: Projecto do Ministério da Educação, Parecer do Conselho Nacional de Educação e, finalmente, o D.L. nº 172/91 de 10 de Maio.

²² As funções directivas eram concentradas num amplo conselho directivo contendo uma vasta gama de representantes da escola e da comunidade, incluindo 50% de representantes de professores.

²³ As funções de gestão seriam da competência da Comissão de Gestão (todos os professores) seriam Simultaneamente professores dos seus corpos. Assim, o seu presidente e vice-presidente seriam o Presidente e vice-presidente também do conselho directivo, enquanto que o seu terceiro membro seria o presidente do conselho pedagógico (eleito pelos membros deste).

²⁴ Os processos eleitorais do conselho directivo baseavam-se na apresentação de listas dos candidatos, que incluíam professores, funcionários e pais. Estes procedimentos eleitorais eram concebidos como veículo de cooperação entre professores e pais. Pelo contrário, os representantes dos alunos eram eleitos directamente pelos alunos, enquanto que os outros membros da comunidade eram indigitados.

“Por outro lado, impedia-se a necessária especialização e profissionalização das funções de gestão a nível superior, pois a equipa de gestão como um grupo de professores eleitos, politicamente responsáveis, seleccionados de acordo com a sua experiência e formação específica.” (Afonso, 1994).

De acordo ainda com o mesmo autor,

“Em suma, a proposta continha algumas inovações relevantes, como a distinção entre funções directivas e de gestão, e a definição de um órgão directivo. No entanto, algumas soluções organizativas propostas, como os procedimentos eleitorais para o Conselho Directivo, e a estrutura máxima de gestão, careciam de melhor ponderação. De facto, a proposta reflectia as preocupações implícitas da equipa acerca das esperadas reacções dos professores contra a redução do seu controlo sobre a direcção das escolas.” (Afonso, 1994:134).

Dois anos mais tarde, o governo apresenta ao Conselho Nacional de Educação um projecto do D.L. sobre a administração das escolas (D.L. nº 172/91 de 10 de Maio).

As grandes linhas de força que caracterizaram os objectivos deste projecto, as quais se concretizaram no D.L. nº 172/91 de 10 de Maio, são as seguintes:

- criação de mecanismos de articulação entre as escolas, pais e comunidade local;
- separação entre os órgãos de direcção e gestão;
- desenvolvimento de uma maior autonomia da escola nos múltiplos aspectos pedagógico, cultural e administrativo;
- aplicação destes princípios a todos os níveis de ensino não superior, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário.

No entanto, segundo Formosinho (1990), se as grandes linhas de força do núcleo central não mereceram grandes divergências, já a sua articulação (articulação entre o órgão de direcção e o órgão de gestão, proporção de representação dos diversos corpos nos órgãos de direcção, escolha do órgão de gestão e sua formação, criação de um órgão de gestão colegial ou unipessoal)

trouxe diferenças entre os diversos projectos e divergência entre os parceiros sociais e entre os especialistas.

A primeira questão, articulação entre o órgão de direcção e o órgão de gestão, sofreu diversas alterações ao longo da sua discussão. O Governo retoma a proposta de Maio de 1987 de uma separação dilatada entre os dois órgãos.

Na segunda questão, proporção entre os diversos corpos nos órgãos de direcção, o Governo retoma mais uma vez a proposta de Maio de 1987, mas contra o consenso promovido pela Comissão da Reforma que preconiza a paridade entre os membros docentes e não docentes no conselho de direcção (conselho de escola na proposta do Governo). Esta posição encontra-se na linha de análise dos Países da Europa Comunitária.

Em relação à terceira questão, a escolha do órgão de gestão e a formação a ter, o governo adopta a solução de ser o órgão de direcção a escolher o órgão de gestão, embora tal não reflecta algum consenso adoptado na Proposta Global da Reforma.

Em relação à quarta questão, a criação de um órgão de gestão unipessoal ou colegial, optou-se pela primeira solução, isto é, um órgão unipessoal – director executivo – designado pelo conselho de escola. No entanto, esta solução organizacional tem sido assunto muito discutido e não pacífico, principalmente no grupo docente. Implicitamente estes profissionais associam a gestão colegial à chamada "gestão democrática" e a gestão unipessoal à situação existente antes do 25 de Abril, o reitor.

Assim, se não nos detivermos nos aspectos meramente morfológicos da reforma da administração da educação, mas sim na sua agenda política, teremos que considerar que os princípios da descentralização, da autonomia e da participação eram os princípios estruturantes do GT. Se, ainda, tivermos como pressuposto não simplificar todo o processo que decorreu desde o momento em que se iniciaram os primeiros trabalhos de CRSE, 1986 até à publicação do D.L.

nº 172/91 de 10 de Maio, mas tentar captar algumas descontinuidades no espaço temporal entre o conteúdo da proposta inicial do GT consagrada nos Documentos Preparatórios II e as propostas que estão na origem do “novo modelo” de direcção e gestão das escolas, somos levados a pensar, de acordo com Almerindo Afonso, que:

“[...] o conteúdo do projecto do GT relativo à administração e gestão das escolas básicas e secundárias sofreu, na fase posterior de adopção política, algumas alterações significativas [...]. Assim, do nosso ponto de vista, o que veio a ser legislado é bastante diferente do que se tinha proposto, quer no que diz respeito aos princípios e valores subjacentes, quer em relação à forma organizacional encontrada.” (Afonso, 1995:74)

Ou, ainda que:

“[...] este diploma surge profundamente alterado em relação a alguns traços importantes e inovadores contidos nas propostas que o antecederam o que, se não permite afirmar a existência de documentos radicalmente diferentes na sua configuração organizacional, permite, pelo menos, constatar descontinuidades importantes entre aquelas propostas e o diploma legal agora em experimentação, susceptíveis de apontar para objectivos politicamente diferentes que podem, em certo sentido, dar alguma razão aos autores que (mais ou menos explicitamente) referem estarmos perante um modelo de gestão de inspiração neoliberal.²⁵” (Afonso, 1995:80)

É neste contexto que devemos analisar o novo modelo de direcção e gestão do ensino não superior.

²⁵De acordo ainda com o mesmo autor, são princípios exemplificativos o “[...] facto de a elaboração do *projecto educativo* ser inicialmente da competência exclusiva do então designado *conselho de direcção*, passando agora a ser uma competência do *conselho pedagógico* (cuja proposta o actual *conselho de escola* apenas aprova), bem como o facto da *comissão de gestão*, então prevista como órgão colegial subordinado ao *conselho de direcção*, ter sido substituída por um órgão unipessoal com a designação de *director executivo*, já não subordinado ao conselho de direcção mas agora essencialmente responsável perante a administração educativa [...]” (cf. Decreto-Lei 172/91, artº. 21, 2 e artº. 16, 1). A actual subordinação por parte do director executivo não apenas ao conselho de direcção (como inicialmente se propunha) mas agora também (e essencialmente) ao poder central tem, efectivamente, algumas semelhanças como o modelo liberal da reforma educativa inglesa de 1988. “Traços comuns podem ser encontrados, por exemplo, na recente criação e valorização da função de director executivo por parte do poder central, mas também na formação especializada para o exercício das funções de gestão que, aliás, em outros contextos, tem sido interpretada como uma tendência que pode contribuir (sobretudo se excluir os restantes professores do direito dessa formação) para acentuar a separação taylorista entre concepção e execução (cf. Ball, 1990b).” (idem:81)

2.1.2. O “novo modelo” de direcção e gestão

Este “novo modelo”, como usualmente é chamado, para além de introduzir uma uniformização na “estrutura” escolar (do ensino pré-escolar ao ensino secundário), fundamenta-se na separação das funções de direcção e gestão. De acordo com Afonso,

“[...] em termos de arquitectura organizacional, tal distinção aparece justificada pela necessidade de compatibilizar duas grandes finalidades da *‘reforma’*: a democraticidade e a qualidade da administração do estabelecimento.” (Afonso, 1995:110).

Contudo, para Barroso (1995), a distinção entre direcção e gestão insere-se num quadro teórico inspirado numa visão positivista da Ciência da Administração proposta por Simon (1977)²⁶ e pode traduzir:

“Na verdade, a insistência com que é frisado o ‘carácter técnico’ da gestão e a sua separação da ‘decisão política’ remete claramente para uma influência de uma perspectiva neo-taylorista de gestão que está presente, aliás, noutras tentativas ‘gestionárias’ de modernização educativa [...]” (Barroso, 1995:49)

Já Lima²⁷, que em termos trajectória pessoal tem uma posição interessante em relação a esta problemática, revela uma postura um pouco diferente do anterior autor:

“A distinção entre direcção e gestão envolve problemas muito complexos, de que eu e os outros colegas, na altura, nos demos conta. Por exemplo a sua conotação tayloriana, de separação entre a concepção e a execução; [...]. Contudo era importante legitimar a transferência de poderes para a escola e a autonomia através de uma direcção própria, [...] Hoje não falaria em direcção, falaria em governo porque acho mais que é mais claro. Governo no sentido da definição de políticas, de orientações. Creio, por outro lado, que a distinção conceptual, do ponto de vista teórico, permite alguns resultados interessantes, isto é, só admitindo essa distinção é que fica claro que a direcção não tem estado tradicionalmente dentro da escola mas tem sido externa à escola [...] em meu entender, é talvez o benefício entre os vários inconvenientes, da distinção entre direcção e gestão. em todo o caso uma

²⁶ Este autor distingue, por um lado, a política (normativa e determinista) e, por outro lado, a administração (instrumental e técnica) para que esta última seja objectiva e sem qualquer conteúdo ético.

²⁷ Como referimos anteriormente, Licínio Lima conjuntamente com João Formosinho e Sousa Fernandes, fazia parte de uma equipa da Universidade do Minho que tinha como objectivo apresentar uma proposta para desenvolver estudos sobre a elaboração de um novo modelo de administração escolar.

distinção analiticamente dicotómica, não antagónica.” (Afonso, Barroso, Lima e Fonseca, 1995:33)

Também nos parece assaz pertinente observar a posição destes três autores em relação à questão do gestor profissional. Se para Barroso:

“A defesa da separação entre ‘direcção’ e ‘gestão’ tenha vindo a ser utilizada para introduzir a exigência de um ‘maior profissionalismo’ do gestor, no quadro da Reforma da gestão escolar. Esta defesa do “profissionalismo”, normalmente na recuperação neo-taylorista de princípios e de técnicas de administração de tipo ‘gerencialista’ e aparece associado a um discurso que tende valorizar os aspectos técnicos da gestão (esvaziando a sua conflituosidade ideológica, política e social) [...] a defesa do profissionalismo da gestão escolar constitui a matriz de um discurso ‘tecnocrata’ que se desenvolveu ultimamente em alguns responsáveis da política educativa, e que faz depender desse profissionalismo a ‘eficiência’ dos processos de ‘qualidade’ dos resultados. [...] mas é vista igualmente como forma de reduzir a sua dependência em relação aos professores. O ‘profissionalismo do gestor’ aparece deste modo associado, muitas vezes, à diminuição da capacidade de gerir, por parte dos professores em geral.”²⁸ (Afonso, Barroso, Lima e Fonseca, 1994:34)

Já para Afonso, a questão do gestor profissional é vista como fundamental e:

“Só a partir do momento em que houver a perspectiva de um corpo de administradores escolares profissionais será possível pensarem em descentralização e em desregulamentação. Do ponto de vista dos decisores políticos ao nível do Estado, passam a existir interlocutores fiáveis [...] falo em profissionalização no sentido de serem gestores escolares, profissionais, mas isso não implica que não tenham que ter uma formação docente, que não tenham que ter uma experiência docente. Falo em profissionalização, não falo em gestores dependentes. [...] Penso que só neste contexto é possível pensar na pluralidade dos modelos. Num contexto de centralização e de hipernormativização, não é possível pensar que há diferentes modelos, porque o próprio poder político central terá sempre tendência a avançar para a regulamentação, na ausência de gestores profissionais autónomos em relação aos interesses da corporação docente.” (Afonso, Barroso, Lima e Fonseca, 1995:40)

Quanto a Lima e segundo esclareceu recentemente:

“A ideia original é a de que se nós temos uma direcção forte em termos

²⁸Segundo o autor, “Sintomas desta perspectiva são por exemplo: a substituição de um órgão colectivo de gestão, por um órgão unipessoal (o director executivo); a ambiguidade que rodeia o processo de designação do director executivo (entre a ‘eleição’ e a ‘selecção profissional’); a tentativa de promover a candidatura dos professores de fora da escola; a proliferação de cursos de gestão escolar para directores executivos claramente inspirados na mais ortodoxa gestão empresarial; reforço de uma perspectiva androcêntrica da gestão, o cargo de director executivo nas escolas em experiência, etc.” (Barroso, 1995:27).

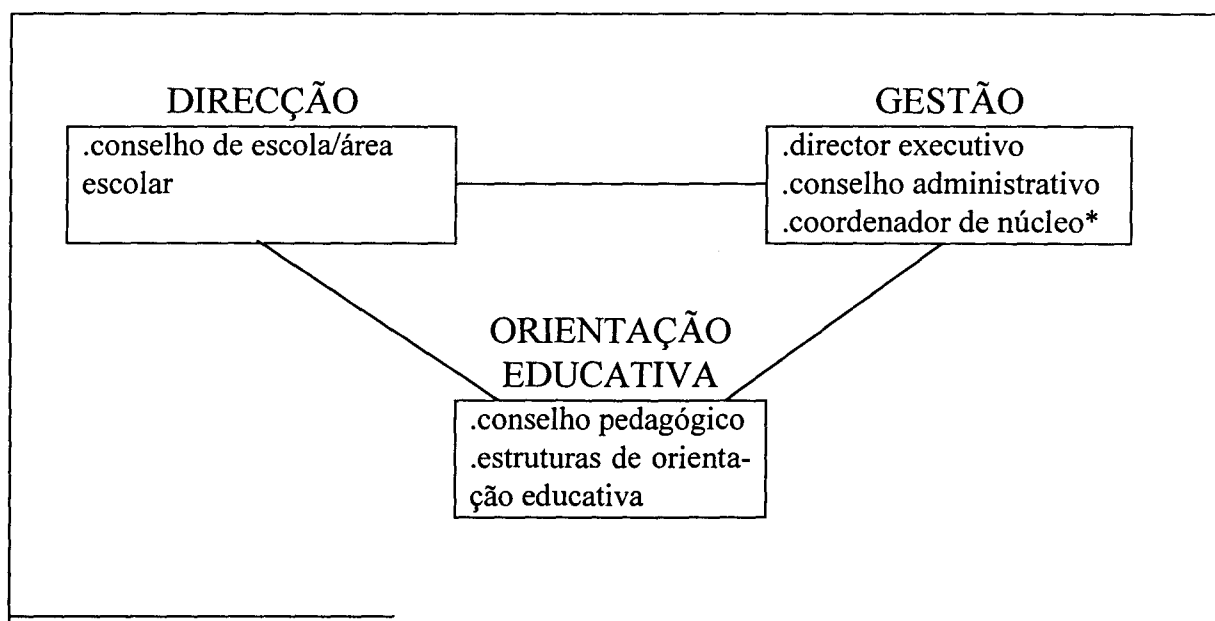
democráticos e participativos, dotada de poderes legítimos, de autonomia, é preciso que esta direcção não se veja enredada por aspectos técnicos e de implementação [...]. Devo dizer, muito claramente, que hoje não defenderia uma gestão profissional nas escolas, não por uma questão de princípio mas porque a evolução desta reforma me veio a esclarecer quanto aos perigos disso [...].” (Afonso, Barroso, Lima e Fonseca, 1995:34)

Também o design destas “inovações”, designadamente a composição e as atribuições destes órgãos foram fonte de discussão acesa, como já observámos anteriormente, ao longo de todo este processo:

“[...] o carácter estratégico destas duas inovações fundamentais revelou-se pelo facto de se terem transformado no centro da controvérsia política sobre a reforma da administração escolar, entre 1988, quando surgiram os primeiros projectos de mudança, e 1991, quando o novo ordenamento jurídico foi aprovado pelo Governo. A negociação política da versão definitiva desenvolveu-se sob intensa pressão sindical e o resultado final deixa transparecer a tradicional influência dominante da corporação docente na conceptualização.” (Lima, 1994:119)²⁹.

Desta forma, o novo ordenamento jurídico (D.L. nº 172/91 de 10 de Maio) organiza a estrutura organizativa e administrativa das escolas/área escolares em três níveis a que correspondem órgãos com funções e estatutos diferentes:

Quadro II. 1 – Órgãos (D.L. nº 172/91 de 10 de Maio)



²⁹O autor refere-se ao facto do D.L. nº 172/91 de 10 de Maio consagrar uma situação de paridade entre os professores e os restantes membros e determinar que o presidente deste conselho deverá recair sempre sobre um representante dos professores com voto de qualidade, formalizando-se, assim, o controlo docente sobre o funcionamento e as decisões do conselho.

*Apenas no caso da áreas escolares

De acordo com Afonso (1994), ao nível mais elevado correspondem as funções de direcção exercida por um órgão colegial - conselho de escola/área-escolar³⁰. Ao nível intermédio situam-se as funções denominadas de administração e gestão³¹ exercidas por um director executivo (e seus adjuntos) e por um conselho administrativo (composto pelo director executivo, por um seu adjunto e pelo chefe dos serviços administrativos). Ao nível das bases situam-se o órgão de orientação educativa (conselho pedagógico) e as estruturas de orientação educativa sob a coordenação do próprio conselho pedagógico³².

³⁰ Ao conselho de escola/área escolar (órgão de direcção) compete formular as grandes decisões e orientações de políticas educativas, como por exemplo aprovar o projecto educativo de escola. É um órgão colegial formado por representantes dos professores (50% dos membros do conselho de escola/área escolar, tendo o presidente/professor voto de qualidade), alunos (ensino secundário), pais e encarregados de educação, pessoal não docente, da autarquia e dos representantes sócio-económicos e culturais. O mandato deste órgão tem a duração de quatro anos, tendo o mandato do presidente do conselho de escola/área escolar assim como dos representantes dos alunos, pais e encarregados de educação a duração de um ano. Este órgão reúne, ordinariamente, duas vezes por período escolar e, extraordinariamente sempre que seja convocado pelo respectivo presidente, por solicitação da maioria dos respectivos membros ou a requerimento do director executivo.

³¹ O director executivo (órgão unipessoal) é, obrigatoriamente, um docente profissionalizado, pertencente a nível de ensino ministrado pela escola a que concorre com pelo menos cinco anos de *"bom e efectivo serviço"*, devendo possuir formação especializada em gestão pedagógica e administração escolar. No entanto, normas transitórias do ordenamento jurídico incluíram uma disposição dispensando temporariamente a exigência de formação especializada.

É o órgão de administração e gestão ao qual compete a execução das orientações emanadas da administração e do conselho de escola/área escolar e a gestão corrente da escola/área-escolar. Seleccionado de entre os candidatos apresentados a concurso, promovido pelo presidente do conselho de escola/área escolar, o seu mandato tem a duração de quatro anos com dispensa total de funções lectivas passível de renovação por mais um mandato sem concurso. No entanto, o mandato pode terminar no final do ano lectivo quando o conselho de escola/área escolar achar conveniente ou em qualquer altura mediante procedimento disciplinar ou ainda a seu próprio pedido (45 dias de antecedência). O director executivo é coadjuvado por adjuntos em número variável nomeados pelo conselho de escola/área escolar, de preferência de entre os professores da escola/área escolar, mediante proposta do director executivo. A duração do mandato dos adjuntos coincide com a duração do mandato do director executivo e estes são livremente e a qualquer altura exonerados pelo director executivo, mediante comunicação fundamentada ao conselho de escola/área escolar.

Na área escolar a coordenação da actividade de cada núcleo é assegurada por um coordenador de núcleo. O mandato de coordenador de núcleo tem a duração de quatro anos, tal como o director executivo. Este órgão de administração e gestão tem como principais competências para além de planificar, programar e coordenar as actividades educativas do núcleo, cumprir e fazer cumprir as orientações do director executivo e exercer as competências por este delegadas, promover a colaboração dos interesses locais e dos pais e encarregados de educação para a realização de actividades educativas, entre outras.

³² O conselho pedagógico (órgão técnico de coordenação e orientação educativa que presta apoio aos órgãos de direcção, administração e gestão da escola/área escolar) e as estruturas de orientação educativa nomeadamente os chefes de departamentos curriculares, conselhos e directores de turma, directores de instalações, serviços de psicologia e orientação e departamento de formação.

3. A “gestão democrática” e o “novo modelo” - confrontos

Parece-nos oportuno, nesta fase do estudo, procedermos a uma análise comparativa, ao nível normativo, entre estes dois modelos (“gestão democrática” e “novo modelo”) nos âmbitos de distribuição de poderes e da participação, uma vez que estudo de caso vai incidir na análise destas duas componentes ao nível das práticas dos actores de uma escola secundária em regime experimental do “novo modelo”³³.

3.1. A Distribuição de poderes “decretados”

Se procedermos a uma análise comparativa por ciclos entre os dois “modelos” (“gestão democrática” e “novo modelo”) a nível da distribuição de poderes verificamos que a existência da separação dos órgãos de direcção e gestão proclamada pelo D.L. nº 172/92 de 10 de Maio, não se percepçiona-se da leitura dos normativos referentes à “gestão democrática”. A distinção entre funções de direcção e gestão não aparece diferenciada, surgindo o termo gestão, quer na legislação sobre a educação pré-escolar (artigo 31º do D.L. nº 542/79 de 31 de Dezembro), quer na legislação referente aos 2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário (preâmbulo do D.L. nº 769 -A/76 de 23 de Outubro e o D.L. nº 211-B/86 de 31 de Julho). No diploma legal para o 1º ciclo (despacho nº40/75 de 18 de Outubro) apenas se refere que "a direcção das escolas primárias cabe ao conselho escolar". Neste nível de ensino, posteriormente, na circular nº 4/93 de 23 de Julho, provavelmente por influência do novo ordenamento jurídico, começa a esboçar-se uma tentativa de funções, atribuindo

³³No entanto, não gostaríamos de deixar de salientar as principais zonas de ruptura “decretadas” destes dois quadros jurídicos. Para além, da separação dos órgãos de direcção e gestão, como já referimos anteriormente e da aplicação deste modelo a todos os níveis de ensino não superior, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário, existem mais duas zonas de ruptura entre estes dois modelos (Barroso, 1991): por um lado, a tentativa de institucionalizar uma participação dos pais, de representantes da autarquia e dos interesses culturais e económicos locais na tomada de decisão interna à escola; por outro lado, a tentativa de profissionalização da gestão, através da criação de um órgão de gestão unipessoal, o director executivo.

"competências de gestão pedagógica e administrativa no conselho escolar" e acrescentando que "[...] a direcção da escola é constituída pelo director da escola".

Enquanto no quadro da "gestão democrática", em cada escola/jardim de infância o conselho escolar/conselho pedagógico, formado por todos os docentes, decide sobre todos os outros aspectos respeitantes ao funcionamento dessa escola/jardim de infância e o director decide em assuntos para os quais tenha delegação do conselho escolar/conselho pedagógico, o novo ordenamento jurídico não prevê, ao nível do estabelecimento, qualquer órgão de decisão. O coordenador de núcleo, sendo um órgão de administração e gestão, tomará decisões corrente do núcleo mas apenas as que são delegadas pelo director executivo. Não existindo um órgão de direcção no estabelecimento e não tendo o coordenador de núcleo assento no conselho de área escolar, este é responsável perante o director executivo, tendo que "cumprir e fazer cumprir" as orientações daquele (alínea b) do artigo 30º).

Em relação aos 2º e 3º Ciclos e Secundário, consideramos que as principais mudanças organizacionais a nível da distribuição de poderes são as seguintes:

- A passagem do conselho pedagógico como órgão de gestão pedagógica com poder decisão neste âmbito para um órgão de coordenação de orientação educativa, que presta apoio aos órgãos de direcção, administração e gestão das escolas.

- O desmembramento das funções de direcção e gestão, até então, concentradas num só órgão - conselho directivo - em dois órgãos - conselho de escola/director executivo, o que à partida poderá denunciar uma repartição de poderes.

- A indefinição da representação da escola - se no anterior modelo competia ao presidente do conselho directivo "representar o estabelecimento"

(alínea b) do artigo 13º do D.L. nº 769-A/76 de 23 de Outubro), no “novo modelo” esta questão não está definida na lei, o que poderá constituir fonte de conflito, como veremos através do estudo de caso apresentado.

3.2. Que Participação na tomada de decisão?

De acordo com o quadro legal da “gestão democrática”, aqui expresso através do D.L. nº 677-A/76 apenas admite no seu seio, mais concretamente no conselho directivo, para além dos professores, pessoal não docente e, no ensino secundário, alunos e no conselho pedagógico, professores, pais e alunos.

Quadro II. 2 — A participação “decretada” na “gestão democrática”

ÓRGÃO	Prof.	Alunos	PND	EE	RISE	RIC	RC
conselho directivo	X	X a)	X				
conselho pedagógico	X	X					
conselho consultivo c)	X		X	X	X	X	X
conselho administrativo	X		X b)				
conselho de turma	X	X		X			

a) Só nas escolas do ensino secundário

b) Chefe dos serviços de administração escolar

c) O conselho consultivo criado como órgão de apoio do conselho pedagógico, através do D.L nº 211-B/86 de 31 de Julho

Contudo, e de acordo com estas investigações, algumas delas no âmbito ministerial e sindical, indiciam que a evolução da “gestão democrática” se caracterizou por uma estrutura escolar pouco participativa. Se, por um lado, alguns estudos (Sanches, 1987; FENPROF, 1988; Clímaco, 1988) vieram demonstrar a existência de elevadas percentagens de escolas sem órgãos de gestão eleitos, por outro lado, segundo um questionário elaborado pela FENPROF (1988), a participação dos alunos no conselho directivo circunda os 30% e no conselho pedagógico em cerca de 60%, tendo Lima (1988)

constatando que essa participação quase que não se fazia sentir, essencialmente por três razões: ou porque não são convocados para as reuniões, ou porque se sentem desmotivados ou, simplesmente, porque não se sentem à vontade, reduzindo-se a participação destes actores educativos à eleição formal dos delegados de turma. Lima (1992), num outro estudo de caso realizado numa escola secundária veio mais uma vez confirmar estes resultados. No que diz respeito, aos pais e encarregados de educação, os dados são muito escassos, segundo Clímaco (1988), só 26% das escolas da amostra estudada tinham associações de pais, de acordo com um questionário da FENPROF (1988), só 47% das escolas secundárias tinham associações de pais. Assim, de acordo com Lima (1992),

“[...] realizada de forma mais ou menos espontânea, a participação na direcção e gestão das escolas secundárias foi inicialmente uma participação praticada sem cobertura legal; foi posteriormente, uma participação organizada e formalizada - decretada pouco tempo depois das primeiras iniciativas levadas a cabo nas escolas e consagrada como princípio em diversos textos fundamentais a partir de 1976.” (Lima, 1992:283).

Por outras palavras, se a participação constituiu uma característica deste modelo, resultante dos movimentos de professores desencadeados pelo 25 de Abril:

"[...] na realidade, as circunstâncias parecem indicar que a implementação de uma estrutura de administração escolar de carácter participativo nunca foi um objecto político dos sucessivos governos que se formaram após a revolução. Com efeito, tal modelo de 'gestão democrática', como passou a ser geralmente designado, foi imposto ao poder político pelo movimento espontâneo gerado nas escolas e liderados pelos professores, tendo sido como que 'anexado' à política educativa oficial, como um apêndice democrático pendurado na periferia da estrutura hierárquica e centralizada da administração escolar." (Afonso, 1988:11).

Em relação ao “novo modelo”, o diploma (D.L. nº 172/91 de 10 de Maio) concretiza no seu preâmbulo:

“[...] os princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária. Efectivamente, no conselho de área escolar e de escola, encontram-se representados os intervenientes na comunidade escolar, competindo a este órgão colegial as funções de direcção.” (RPCAA, 1995:19)

Também da leitura do artº nº 7 do referido decreto se define que:

“[...] os conselhos de escola e de área escolar são os órgãos de direcção, respectivamente da escola e da área escolar e de participação dos diferentes sectores da comunidade, responsáveis pela orientação das actividades da escola ou área escolar, com vista ao desenvolvimento global e equilibrado do aluno, no respeito pelos princípios consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo.”

Em relação, à participação “decretada” dos actores educativos o novo modelo de gestão e direcção escolar o D.L. nº172/91 formalmente apresenta uma maior número de actores em relação ao quadro legal da “gestão democrática”, como se pode verificar, através do quadro:

Quadro II. 3 — A participação “decretada” no “novo modelo”

ÓRGÃO	Prof.	Alunos	PND	EE	RISE	RIC	RC
conselho de escola	X	X	X	X	X	X	X
director executivo	X						
conselho pedagógico	X	X		X			
conselho administrativo	X		X				
conselho de turma	X	X		X			

Assim, de acordo com o relatório preliminar do Conselho de Acompanhamento e Avaliação:

“[...] o modelo legitima e consagra o princípio da participação de todos os actores que, de uma ou outra forma, protagonizam a acção educativa: alunos, pais e encarregados de educação, docentes, pessoal não docente, autarquias e sociedade civil (interesses culturais, sociais e económicos).” (RPCAA, 1995: 37).

Sem descermos ao nível das práticas e ficando apenas na análise da estrutura formal, gostaríamos de reflectir sobre dois aspectos acerca da nova “cidadania organizacional” (Estevão, 1995) a que este ordenamento se reporta:

– A institucionalização da participação destes actores “é mais simbólica do que real e é concebida de um modo meramente formal e minimalista, mais como um imperativo de relações públicas do que um processo efectivo de transferir poder para a comunidade” (Barroso, 1991:76-77), se pensarmos que a autonomia das escolas é ainda bastante reduzida, uma vez que, entre outros aspectos, “o núcleo duro das decisões” que asseguram o funcionamento da escola (currículo, recursos humanos, etc.) ainda dependem do Ministério? Será, com certeza uma questão a reflectir

– A participação é de tipo “induzida” (Le Boterf, 1982) ou “decretada” (Lima, 1992), visto que, embora a participação se faça voluntariamente, a sua iniciativa foi tomada pela administração central e não pela sociedade civil.

Deste modo, entre uma escola pública dependente do poder central e um estabelecimento dependente da sua comunidade, importa saber como os actores educativos e, nomeadamente, os professores percebem a transferência da dependência de um poder central para um poder local³⁴, compreender como a organização escolar gere as suas dependências no sentido de ter um maior poder na tomada de decisão e como é percebida e se exerce a participação local. Assim,

“[...] torna-se sucessivamente mais clara a ideia que a participação na decisão e no governo representa um fenómeno complexo e polifacetado cujas repercussões, em termos de poder, ultrapassam a importância das crenças centradas univocamente nas vantagens, nos benefícios, na competência, na eficácia, etc. [...]. Pelo contrário, cremos que o estudo da participação nas organizações não pode estar sujeito à consideração apenas dos princípios normativos consagrados - o estudo da participação praticada é indispensável de um ponto de vista sociológico tal como, do mesmo ponto de vista, é indispensável recusar o tratamento da participação enquanto fenómeno globalmente passível de caracterização, sem distinção de categorias e de grupos de actores, de estratos socio-organizacionais diferenciados, de participantes internos e externos e, no limite, de superiores e de subordinados.” (Lima, 1992:190).

³⁴ Contudo, a noção território educativo não está claramente definida, assim como não ainda não foi estabelecido um reordenamento da rede escolar.

Parece-nos, então pertinente colocar a seguinte questão: será que a institucionalização de novas parcerias é sinónimo de participação aos níveis das práticas dos actores educativos?

Se continuarmos a permanecer no domínio do modelo jurídico-normativo e não o confrontarmos com os “modelos praticados”, poderíamos concluir que estaríamos perante o terceiro nível da taxonomia de Pateman³⁵ (1970) - a participação total - atendendo a que é:

“[...] inquestionável a manutenção do princípio sagrado na lógica global modelo, quanto à participação de todos os ‘grupos sociais’ que, de uma ou outra forma, estão implicados no processo educativo: alunos, pais e encarregados de educação, docentes, pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino, autarquias e interesses económicos e culturais.” (RPCAA, 1995:62).

Uma análise mais fina dos fenómenos de participação, das diferentes estratégias organizacionais dos diversos actores só será possível através de estudos caso a caso, isto é escola a escola. Pensamos, assim, poder contribuir para o enriquecimento desta problemática, através do estudo de caso apresentado na segunda parte deste estudo.

³⁵Se teorizarmos a problemática da participação, Pateman (1970) definiu três níveis de participação, consoante a capacidade de decisão garantida dos participantes. Num primeiro nível, designado como pseudo-participação, os participantes não têm qualquer capacidade de influenciar as decisões a tomar; a encenação participatória reduz-se a um conjunto de técnicas usadas para os convencer a aceitarem decisões que já foram tomadas pelos que tem o real poder de decidir. Num segundo nível caracterizado como correspondendo a situações de participação parcial, o poder de decidir mantém-se nas mãos dos dirigentes ou gestores, mas os participantes adquirem a capacidade de influenciar as decisões desses directores ou gestores. Finalmente, o nível mais elevado corresponde à participação total, situação ideal em que cada participante é reconhecida a mesma capacidade para influenciar as decisões a tomar.

4. O “novo modelo” “praticado”: uma “terceira edição da gestão democrática”?

Apesar dos primeiros projectos da reforma terem sido publicados em finais de 1988, o diploma legal só veio a ser aprovado em Maio de 1991, iniciando-se a experiência apenas em Setembro de 1992³⁶. O D.L. nº 172/91 de 10 de Maio, preconiza a existência de um período de experimentação e que a sua generalização só se efectivará depois de decorrido esse período e de se ter procedido à respectiva avaliação por se ter considerado que

"[...] é desejável que a sua introdução seja feita de forma progressiva e objecto de constante monitorização e avaliação." (despacho conj. 99/MF/ME/92).

No entanto, é só a partir de 1992, que se criaram algumas condições de suporte da experimentação:

- no final de Junho é publicado um despacho (de 29-6-92) indicando a rede das escolas que deverão iniciar a experiência no ano lectivo de 1992/93³⁷;
- em Agosto, cria-se o Conselho de Acompanhamento e Avaliação³⁸ “com um perfil típico de órgão de concertação social” (Afonso, 1995a:113), encarregado de avaliar a aplicação do “modelo” durante os três anos de vigência experimental, e de formular sobre a sua concepção e condições de aplicação;

³⁶De acordo com Afonso, “O clima de desconfiança ou descomprometimento do professorado, e de constatação das suas organizações representativas, em relação à iniciativa da reformista, renunciando resistências mais ou menos activas à aplicação do novo ordenamento jurídico, deve ter contribuído para a demora considerável que se verificou na aprovação do texto legal.” (Afonso, 1995a:113).

³⁷No ano lectivo de 1991/92, por solicitação dos organismos centrais do Ministério às direcções regionais de educação, são indicadas algumas escolas, mas a experiência não se inicia, por falta de normas regulamentadoras, complementares ao decreto.

³⁸De acordo com estes princípios o D.L. nº 172/91 de 10 de Maio prevê, no seu artigo 48º, a criação de um Conselho de Acompanhamento e Avaliação, cujas competências (definidas pela Portaria nº 812/92 de 18 de Agosto) são, respectivamente, acompanhar a sua implementação e proceder a eventuais aperfeiçoamentos do modelo. Esta portaria é complementada pelo despacho nº 206/92, de 12-10-92. A composição do conselho inclui para além do presidente e de duas individualidades convidadas, quatro representantes de organizações sindicais de docentes, um representante de uma federação de associação de pais e encarregados de educação, um membro de uma organização representativa dos municípios, e um aluno representante das associações de estudantes com participação nos conselhos de escola dos estabelecimentos de ensino envolvidos na experiência.

- em Setembro, no Porto, o ministério promove um seminário de lançamento da experiência;
- em Dezembro, efectiva-se a criação da equipa central e das equipas regionais de acompanhamento à implementação deste “novo modelo”³⁹.

A aplicação deste novo ordenamento jurídico, em regime experimental durante três anos lectivos, iniciou-se no ano lectivo de 92/93 em 20 escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, uma do 1º ciclo e 3 áreas escolares, tendo cada direcção regional proposto 1 área escolar (ou 1 escola do 1º ciclo, no caso da DREN) e 4 escolas dos restantes níveis de ensino. No 2º ano, 1993/94, iniciaram a experiência mais 28 escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário e 2 áreas escolares, cuja distribuição pelas direcções regionais não foi homogénea quanto ao ano anterior. No anos, 1994/95 e 1995/96, não se verificou qualquer alargamento. Assim, a rede de escolas e áreas escolares tem um total de 48 escolas dos ciclos do ensino básico e do ensino secundário, 1 escola do CE ciclo e 5 áreas escolares⁴⁰ cuja distribuição temporal e regional se pode ver no anexo nº I.

Desde logo, uma pergunta se nos coloca: qual o critério de selecção de escolha destas escolas e áreas escolares?

Para além dos critérios de selecção das escolas e áreas escolares definidos no próprio decreto (D.L. nº 172/91 de 10 de Maio), no seu artigo 52º, foram as Direcções Regionais de Educação que os “completaram”. De acordo com as seguintes autoras:

³⁹Com a publicação do Despacho conj. 49/SEEBS/SERE/92 de 21-12-92, revogado em parte pelo despacho 36/SEEBS/SERE/93 de 31-08-93, é criada, em cada direcção regional de educação, uma equipa multidisciplinar que deverá trabalhar em articulação com a delegação regional da Inspeção-Geral da Educação. A nível central é criada uma equipa multidisciplinar que desenvolve as suas actividades em função dos problemas e das solicitações colocadas a nível regional.

⁴⁰Os critérios apresentados são: existência de associações de pais e estudantes no ensino secundário e cessação de mandatos dos delegados escolares, directores e encarregados de direcção nos jardins de infância e nas escolas primárias e dos membros dos conselhos directivos nas escolas dos restantes níveis de ensino.

“[...] pode constatar-se que estes últimos foram de dois tipos: um de carácter geográfico/espacial/administrativo - diversificação das escolas em função do nível de ensino, da tipologia e dimensão da escola, da inserção espacial (urbana/rural/litoral/interior) e da inserção em diferentes Centros de Área Educativa (CAE's) - e outro relativo à existência de condições favoráveis de experimentação, privilegiando as escolas com dinamismo pedagógico já comprovado e com ligação estreita com a comunidade.” (Falcão, Neves e Seabra, 1995:92).

No entanto, estes critérios não constituíram matéria pacífica⁴¹. Se nos reportarmos a outro estudo, verificamos que se os actores educativos implicados neste processo não põem em causa quem os escolheu, já em relação ao critério - escola com condições favoráveis - consideram que “lançar experiências em escolas boas não tem problema [...] o problema é quando se generalizar a experiência.” (Silva, Dias e Falcão, 1994:141). Assim, segundo o mesmo estudo, um elemento entrevistado da FENPROF considera também que: “as escolas incluídas são, em geral aquelas que a “gestão democrática tinha tido sucesso.” (idem:141). Esta situação que é vista, por este sindicato como “fazer filhos em mulheres alheias” (idem:141) pode, em sua opinião, limitar as conclusões da fase da experiência e comprometer o processo de generalização.

Deste modo, pensamos que será oportuno acentuar as potencialidades e fragilidades do respectivo “modelo praticado”, tendo por base dois relatórios de actividades da equipa central de apoio ao “novo modelo”⁴²; os diversos encontros do Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA)⁴³; o relatório preliminar (RPCAA) e o próprio relatório final (RFCAA) do referido órgão⁴⁴ e,

⁴¹De acordo ainda com o mesmo estudo: “[...] em três das oito áreas escolares inicialmente seleccionadas não foi possível concretizar a aplicação experimental do novo modelo e, de acordo com as declarações prestadas pelas respectivas Delegações Escolares (2 DLE de Lisboa, S. João da Madeira e Entroncamento) a principal razão apresentada, nos três casos, para esta não aceitação foi a *resistência e recusa das educadoras de infância em integrar as listas para o Conselho de Área Escolar*. (Falcão, Neves, Seabra, 1995:92)

⁴²Relatórios de Abril de 1994 e de Dezembro de 1994

⁴³Encontros de 19 de Julho de 1994 e de 23/24 de Julho de 1995.

⁴⁴Relatórios Preliminar do Conselho de Acompanhamento e Avaliação de Janeiro de 1995 e Avaliação do regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário de Março de 1996 .

ainda três estudos: dois realizados no Instituto de Inovação Educacional (IIE)⁴⁵ e o último, uma dissertação de pós-graduação em administração escolar⁴⁶.

Em primeiro lugar, constatou-se existir uma opinião generalizada de que o “novo modelo-jurídico-formal” contém virtualidades devendo, no entanto, ser revisto em função das “disfunções” que se têm revelado ao longo destes três anos de experimentação. Assim, a actual situação experimental deste ordenamento jurídico é considerada positiva visto dar possibilidades de reformulação. Esta necessidade de avaliação é reconhecida pelo próprio Ministério da Educação quanto institui diversas instâncias de acompanhamento e avaliação do modelo, como já referimos anteriormente. O próprio Relatório Final do Conselho de Acompanhamento e Avaliação (RFCAA) afirma:

“O aproveitamento da experiência em curso é, para além do resto, um acto de justiça para com as centenas de protagonistas que, por vezes, lutando com grandes dificuldades, se envolveram de uma forma séria e construtiva. É um esforço que - para não repetir tantas situações anteriores [...] - a administração educativa não pode desperdiçar!” (RFCAA, 1996:72)

Contudo, todos os estudos apontam para uma deficiente preparação do lançamento da experiência do “novo modelo”:

“[...] o lançamento do processo experimental de aplicação do modelo teve lugar sem a uma adequada preparação que, à partida, lhe conferisse a necessária validade e significado, designadamente nos seguintes aspectos:

a) falta de informação e de dinamização prévias aos diferentes tipos de actores intervenientes na experiência;

⁴⁵O 1º estudo - “O Novo Ordenamento Jurídico de Direcção, Administração e Gestão - Projecto Educativo de Escola - Estudo de três Contextos”, (Silva, Dias e Falcão, 1994) - é um estudo de caso múltiplo realizado em duas escolas uma do 2º e 3º ciclos e outra do ensino secundário) e numa área escolar no primeiro de implementação do novo modelo. O 2º estudo - A Organização Escolar: Dinâmicas de Poder, (Falcão, Neves e Seabra, 1996) - na continuidade do 1ª investigação reporta-se aos segundo e terceiros anos da respectiva experimentação do modelo de direcção e gestão escolar.

⁴⁶Esta investigação - O Novo Modelo de Direcção, Administração e Gestão Escolar: um instrumento para uma escola em mudança, (Falcão, 1993) - é um estudo de caso realizado numa escola secundária em que se procurou identificar a mudança da cultural organizacional da escola no primeiro ano de experimentação do novo ordenamento jurídico.

b) deficiente organização do quadro normativo destinado à execução do disposto no Decreto Lei nº 172/91, tanto na sequência e na temporalidade da respectiva emissão, como no próprio conteúdo (em alguns casos, como já foi dito, excessivamente regulamentador).

c) principalmente na fase inicial do lançamento do processo, falta de uma organização eficaz e articulada das estruturas que, a níveis central e regional, foram criadas, de modo a que assegurasse respostas atempadas e uniformes às múltiplas questões apresentadas pelas escolas/áreas escolares.” (RPCAA, 1995:50)

Ao longo da experimentação, as escolas têm “produzido” algumas adaptações do normativo tendo em conta o contexto em que se insere cada escola/área escolar, cuja efectivação tem sido limitada, requerendo autorizações particulares e demoradas⁴⁷. Para além deste aspecto, um outro ponto merece atenção de destaque o carácter hiper-regulamentador dos normativos de base da reforma de experimentação:

“[...] o articulado do diploma base [...] bem como outros normativos é tendencial e, demasiadamente regulamentador, deixando nalguns casos, insuficiente margem para que as escolas adequem a aplicação do modelo à sua especificidade, criatividade e capacidade de iniciativa.” (RPCAA, 1995:35).

Paradoxalmente, se observarmos o discurso dos actores envolvidos na experiência, verificamos que a tradição da escola como “instância reprodutora” (Lima, 1992) ainda impera:

“[...] as coisas têm que ser alteradas, regulamentadas, estamos quase no final do 1º ano da experiência e da experiência temos uma má experiência.” (Entrevista, In Silva, Dias e Falcão, 1994:132).

Também o ajustamento do normativo ao 1º ciclo e ao ensino pré-escolar reveste-se de algumas dificuldades particulares, decorrentes da especificidade destes níveis de ensino, como o próprio Relatório Preliminar do Conselho de Acompanhamento e Avaliação refere:

“[...] há que dedicar uma particular atenção à análise das especificidades da

⁴⁷Para um estudo mais aprofundado, consultar Falcão, Neves e Seabra, 1996.

educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico e equacionar respostas de soluções também específicas.” (RPCAA, 1995:64).

Verifica-se também não ter existido ainda tempo para a interiorização da separação entre funções de direcção, de gestão e de orientação educativa que este ordenamento contempla, o que constitui, para alguns autores, uma das grandes inovações deste modelo⁴⁸. São indícios deste facto, a frequente acumulação de funções entre o director executivo e o presidente de conselho pedagógico (tendência que tem vindo a diminuir com o prolongamento da experiência)⁴⁹. Em relação, à questão da representação da escola permanece a indefinição:

“[...] em termos de representação não pode haver a confusão que existe neste momento [...] o director executivo e o presidente do conselho de escola, aqui na escola, (porque somos professores e nós damos muito bem, arranjam uma forma muito simples, em vez de ficarmos a discutir, vamos os dois, mas que tem que ser regulamentado isso tem.” (Silva, Dias e Falcão, 1994:160).

Contudo, no Relatório Final do Conselho de Acompanhamento e Avaliação), já podemos ler no capítulo III, ponto 2.1.4.- “A clarificação das funções e das competências dos órgãos” - a): “A necessidade de definir a quem cabe a representação institucional da escola ou da área escolar;”.

Em relação às dificuldades em separar as atribuições dos órgãos de direcção e de gestão, a leitura destes diversos estudos apresentados remete-nos para que este aspecto tenha sido potenciado, quer pela falta de tradição da administração escolar portuguesa, quer pela parca informação/formação⁵⁰ tanto

⁴⁸Para um estudo mais aprofundado, consultar (Falcão, Neves e Seabra, 1995).

⁴⁹ Para um estudo mais aprofundado, consultar (Falcão, Neves e Seabra, 1995) e o Relatório da Equipa Central de Dezembro de 1994:34-35.

⁵⁰O Relatório Final do CAA já prevê a implementação de uma política de formação, em termos de formação inicial e contínua no ponto 2.1.5. alíneas: “a) A aquisição de competências específicas para o desempenho, pelos vários actores, das funções inerentes aos diversos órgãos de direcção e gestão, incluindo as estruturas intermédias; b) A preparação de pessoal técnico, administrativo e auxiliar de apoio aos órgãos de direcção e gestão.” (RFCAA, 996:19).

a nível das próprias organizações escolares como das estruturas centrais e regionais:

“[...] a implementação da reforma educativa, os estabelecimentos escolares sentem também a falta de estratégias de informação e formação que lhes facilitem uma interiorização e apropriação dos processo de mudança conduzindo a uma transformação real das escolas. Estratégia que necessita de um suporte mais sólido de elaboração conceptual.” (Silva, Dias e Falcão, 1994:237).

Também já é visível no respectivo relatório capítulo III, ponto 2.1.4. b), ”A necessidade de clarificar as posições dos órgãos de direcção entre si e perante a administração educativa;”

Uma outra “inovação” deste ordenamento jurídico consiste no alargamento da participação através do envolvimento de novos parceiros no órgão de direcção, o conselho de escola/área escolar, órgão, segundo o D.L. nº 172/91, de definição das políticas orientadoras da própria “estrutura” escolar. No entanto, em relação a esta problemática assiste-se, por parte de todos os intervenientes neste processo, à necessidade de repensar a representatividade destes novos actores, considerando-se que existe falta de ligação entre os representantes e os representados, questionando-se assim a sua actual representatividade:

“[...] há que analisar e propor soluções relativamente a [...] questões relacionadas com a melhor forma de assegurar, por um lado, uma efectiva participação das autarquias e dos interesse sócio-económicos e culturais na problemática das diferentes escolas/áreas escolares [...] (de notar que o CAA considera que não está em causa a representação dos pais e encarregados de educação nesse mesmo órgão)” (RPCAA, 1995:63).

Alguns actores apontam para a existência de conselhos locais ou regionais nos quais estariam representados os interesses da região, contudo, a composição e as competências deste órgão não se encontra definida em nenhum dos documentos analisados:

“[...] nota-se a falta de um órgão de coordenação entre as escolas e a nível concelhio, o conselho local de educação (que) era capaz de ser mais eficaz que essas representações” (Silva, Dias e Falcão, 1994:146).

O próprio Relatório Final do Conselho de Acompanhamento e Avaliação no seu capítulo III, ponto 2.1.2., a) alerta-nos para que poderes deverão ser transferidos para “as escolas e os anunciados conselhos locais de educação”. Em relação ao funcionamento deste órgão são largamente referidos os problemas que decorrem da progressiva desmobilização dos membros não docentes na presença às reuniões. Esta redução da participação aparece relacionada, em parte, com a não compensação dessa presença, ou seja, funcionários, alunos, pais, representantes sócio-económicos e culturais não recebem qualquer “incentivo”. No 1º ciclo e na educação pré-escolar este problema estende-se ao próprio corpo docente. Considera-se, também, que a lista de suplentes dos professores e dos funcionários ao conselho de escola/área escolar é insuficiente.

Quanto ao órgão unipessoal - o director executivo⁵¹ - órgão que começou por ser bastante contestado quer pelo corpo docente quer por alguns dos sindicatos, acabou por se transformar numa “mudança na continuidade” (Falcão, 1993). Pensamos que o efeito de halo provocado pela continuidade presidente do conselho directivo/delegado escolar pode ter contribuído para tal⁵². No entanto, alguns actores vêm com apreensão o facto de o director executivo poder ser de outra escola. Também, em relação ao seu recrutamento a questão não é pacífica (Silva, Dias e Falcão, 1994), tendo-se registado, em alguns casos, uma tensão entre a comissão de seriação e o conselho de escola.

⁵¹ Em relação à gestão operacional, o RFCAA propões dois cenários: 1. órgão unipessoal designado por eleição, pelo órgão de direcção; 2. órgão colegial (conselho de gestão) designado por eleição, pelo órgão de direcção. A Federação Nacional dos professores, FENPROF, manifestou-se contrária a estes dois cenários, propondo que o órgão de gestão colegial fosse apresentando em listas, com a eventual indicação do seu presidente, e eleito pela Assembleia Geral de Professores da escola ou área escolar. O Departamento do ensino secundário e a Inspeção Geral da Educação consideraram pré-requisito indispensável à candidatura à direcção deste órgão que os candidatos possuam formação específica em administração escolar, embora transitoriamente se admitissem candidatos sem esse perfil.

⁵² Para um estudo mais aprofundado, consultar (Falcão, Neves e Seabra, 1995).

O mesmo acontece com a nomeação dos adjuntos, que segundo os resultados desta análise, pode criar uma zona de possíveis conflitos entre o director executivo e o conselho de escola, atendendo a que são escolhidos pelo director executivo e têm que se submeter à aprovação do conselho de escola/conselho de área escolar. A redução da carga horária dos adjuntos também tem levantado problemas, já que o Despacho 115/ME/93 de 23 de Junho faz incidir a redução da componente lectiva sobre o horário de 22 horas, ignorando as reduções a que tinham direito pela progressão da carreira.

Em relação ao conselho pedagógico⁵³ encontramos uma ambivalência de sentimentos por parte dos professores: se o consideram mais operacional, devido essencialmente à redução do número de membros efectivos, já, no entanto, encontram maior dificuldade em passar a informação, atendendo à existência de hierarquia mais pesada devido aos cargos intermédios criados (principalmente, ao conjunto de estruturas de orientação educativa). Esta situação tem produzido tensões sobretudo entre os delegados de disciplina e os chefes de departamento.

De entre os ajustamentos propostos em relação ao conselho pedagógico salienta-se a substituição do coordenador de ano pela figura do coordenador de ciclo e a referência a que o conselho pedagógico deveria ser constituído apenas por docentes, dadas as funções de assessoria técnica de que se reveste actualmente.

Verifica-se também uma zona de conflitos essencialmente entre os seguintes órgãos: o conselho de escola e o conselho pedagógico. O protagonismo que a chamada "gestão democrática" concedia ao conselho pedagógico tem provocado no corpo docente, uma não conformação da parte do conselho pedagógico como órgão apenas de orientação pedagógica:

“[...] não há dúvida que um conselho pedagógico, depois de um trabalho de cinco

⁵³Ver as conclusões e recomendações do RFCAA, 1996:77

ou seis meses (vê) esse mesmo trabalho rejeitado por pessoas que o leram, enfim, uma ou duas vezes, é extremamente aborrecido e gera conflitos.” (Silva, Dias e Falcão, 1994:156)

E por fim, uma das críticas mais comuns é a necessidade de adaptação e adopção de legislação diferenciada de acordo com as características locais e identidade do estabelecimento:

”[...] a insuficiente adaptabilidade do modelo à heterogeneidade da rede escolar e dos contextos em que a mesma está inserida.” (RPCAA, 1995:51)

Em relação a questões a analisar e/ou aprofundar, o Conselho de Acompanhamento e Avaliação apontava no seu Relatório Preliminar como uma das prioridades a realizar estudos já previstos no Plano Operacional de Actividades: “Participação no Conselho de Escola/Área Escolar, Gestão Pedagógica, Problemas de Implementação do Modelo” e Discursos e Representações”. Como questões a aprofundar no ponto 5.2.2.1. - “Democraticidade, Participação/Representatividade, Integração Comunitária”⁵⁴ - considera-se que a participação deverá ser equacionada ao nível do estabelecimento de ensino (órgão ou órgãos na respectiva estrutura de direcção/gestão); e ao nível local órgão do tipo “Conselho Local de Educação”⁵⁵.

De acordo com este Conselho, o seu relatório preliminar:

“[...] há que analisar e propor soluções relativamente a estes dois tipos de estruturas, equacionando, entre outras, questões relacionadas com a melhor forma de assegurar, por um lado, uma efectiva participação das autarquias e dos interesses económicos e culturais nas problemáticas das diferentes escolas/áreas

⁵⁴Para este Conselho “[...] afigura-se inquestionável a manutenção do princípio consagrado na lógica global do modelo, quanto à participação de todos os ‘grupos sociais’ que de uma forma ou outra estão implicados no processo educativo: alunos, pais e encarregados de educação, docentes, pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino, autarquias e interesses sócio-económicos e culturais. Tal participação deve ser equacionada em dois níveis: a) o nível da escola/área escolar: b) O nível local, abrangendo diferentes escolas/áreas escolares. Em ambos os níveis há que definir, em termos de eficácia de participação, qual a forma que esta deve assumir: quem, onde e como.” (RPCAA, 1995:62)

⁵⁵Pensamos que será interessante relembrar que a proposta da Comissão de Reforma da constituição de um conselho local de educação foi substituída, no D.L. nº 172/91 de 10 de Maio, por representantes de determinadas organizações: associações de pais e de alunos, interesses culturais e sócio-económicos e autarquia com assento no conselho de escola/área escolar.

escolares e, por outro, uma eficaz coordenação de esforços e de utilização de recursos a nível local. Importará, ainda, analisar a compatibilização de uma composição alargada do órgão de direcção da escola/área escolar como tipo de intervenção que lhe deve caber (de notar que o CAA considera que não está em causa a representação dos pais e encarregados de educação nesse mesmo órgão)." (RPCAA, 1995:63).

No seu relatório final vai mais longe, entendendo que:

"[...] o modelo consagrado no Decreto-Lei nº 172/91 deve ser globalmente substituído por um diploma-quadro que permita a existência de "vários modelos." (RFCCA, 1996:71)

De facto, pensamos que é fundamental respeitar a identidade e a especificidade de cada estabelecimento de educação e de ensino e que é na pluralidade da(s) cultura(s) organizacionais das escola(s). Assim, da análise apresentada, privilegiámos assim as seguintes questões: Será que o(s) "modelo(s) praticado(s)" nas diversas escolas e áreas escolares interiorizaram a separação dos órgãos de direcção e gestão? Será que o conselho de escola funcionou como um órgão de direcção e director executivo como um órgão de administração e gestão? Será que o conselho pedagógico "aceitou" o seu novo papel nesta "estrutura" organizacional escolar? Será que a participação postulada no preâmbulo do D.L. nº 172/91 de 10 de Maio foi uma "participação total" (Pateman, 1970) em relação a todos os actores educativos? Será que foram "adoptadas" e "adaptadas" as práticas do "modelo" e gestão anterior, estando assim presentes a uma "terceira edição da gestão democrática"? Enfim, quais as lógicas e as dinâmicas que se estabeleceram a partir deste "novo modelo jurídico-formal" no "plano de acção organizacional" (Lima, 1992)? Tentando responder e, se possível, acrescentar algo a esta problemática, passamos a apresentar um estudo de caso que se materializou numa "descida" às práticas organizacionais dos actores de uma escola secundária em experimentação do "novo modelo" de direcção e gestão, mais especificamente a uma das "arenas políticas" - o conselho de escola.

**CAPÍTULO III: A PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES EDUCATIVOS NA TOMADA
DE DECISÃO DAS POLÍTICAS DAS ESCOLAS – ESTUDO DE UMA ESCOLA
SECUNDÁRIA**

1. A construção de um percurso de análise

O aspecto mais importante de uma metodologia, considerando que esta é um processo crítico que permite obter respostas adequadas às nossas preocupações, formulações e objectivos, é que esta seja, entre outros aspectos, adequada ao objecto de investigação, à forma de o abordar teoricamente e ao campo de estudo a que ele se reporta. Em sentido lato, a metodologia pode ser definida como "[...] um conjunto de directrizes que orientam a investigação científica." (Herman, 1983:5). Na mesma linha de pensamento, Nóvoa, (1991), refere:

“As opções científicas e metodológicas devem pautar-se por critérios de coerência e de pertinência em relação ao objecto de estudo e não por uma qualquer decisão apriorística sobre a validade das teorias ou das práticas de investigação.” (Nóvoa, 1991:30).

Ou ainda como salienta Boudon (1984) é a natureza do problema a investigar que determina a escolha do método, a escolha dos procedimentos mais adequados para o estudo. No entanto, não nos podemos alhear que uma determinada metodologia:

“[...] provém mais da sua orientação fundamental, do que dos procedimentos que ela utiliza. Uma investigação de pesquisa não pode constituir um método de investigação.” (Erickson, 1986:120).

Daí que a discussão acerca da construção de um percurso metodológico remeta-nos para uma abordagem multiparadigmática (Husen, 1987) em que os dois principais paradigmas (quantitativo/qualitativo) não são exclusivos, mas complementares um do outro (Husen, 1987). Ou ainda, segundo Erickson (1986), apesar da rivalidade teórica e ontológica que existe entre os dois paradigmas, um não vem substituir o outro¹:

“[...] o antigo e o novo, terão, antes, tendência a coexistir. [...] Os paradigmas não

¹Como é de prever esta problemática não é linear: se para Erickson existe descontinuidade e conflito entre estas duas abordagens, já Everston e Green (1986) insistem sobre as convergências

morrem, particularmente nas ciências sociais.” (Erickson, 1986:120).

Contudo, do ponto de vista das alternativas metodológicas possíveis face à especificidade do nosso quadro teórico optámos pelo recurso das chamadas “metodologias qualitativas”. Assim, as abordagens de tipo reflexivo e interpretativo, alicerçadas, neste caso, em focalizações metafóricas da perspectiva política em contexto organizacional escolar, em que a escola, concebida como uma organização política, é caracterizada pelo conflito e pela cooperação, reflexo da divergência ou convergência face aos interesses, motivações ou estratégias em curso dos actores dessa organização, exige a adopção de metodologias de natureza mais qualitativa.

Hoje, existe uma diversidade metodológica bastante grande na investigação qualitativa a qual, consoante os investigadores, toma diferentes denominações. Erickson (1986) engloba, na expressão investigação interpretativa, um conjunto de abordagens diversas: observação participante, etnografia, estudos de casos, interaccionismo simbólico, fenomenologia ou, muito simplesmente, abordagem qualitativa. Bogdan & Biklen (1982) utilizam, muitas vezes, os termos qualitativo, etnográfico e naturalista² como sinónimos para designar uma metodologia cujos principais instrumentos são entrevistas em profundidade e observação participante complementadas com recolha documental.

A metodologia qualitativa³ que implica um contacto directo com o terreno e a adopção de procedimentos flexíveis, foi definida como:

“[...] processo criativo de aprendizagem a partir do desenvolvimento de um projecto de terreno.” (Smith, 1978:329).

Nesta abordagem, considera-se que

² De acordo com Afonso, “Os investigadores não concebem situações experimentais para testar hipóteses previamente formuladas. Pelo contrário, fazem uma recolha directa da informação relativa a situações reais, processos e fenómenos, que ocorrem no mundo real. Por isso, a investigação qualitativa é frequentemente designada investigação naturalista, em contraste com outras espécies de investigação baseadas em contextos manipulados e pré-definidos.” (Afonso, 1994:146).

³A(s) metodologia(s) qualitativa(s) são também um meio de investigação em que o estudo em profundidade se substitui ao estudo em extensão.

“[...] o principal instrumento de investigação é o próprio investigador que dá conta de uma situação em que participa.” (Burgess, 1985:5).

Assim, de acordo com as seguintes autoras,

“De uma forma geral, a metodologia qualitativa centra-se na compreensão de situações singulares e complexas, adoptando uma inspiração fenomenológica que implica a recolha das significações que os actores atribuem à sua realidade através da utilização de instrumentos interactivos. Dentro desta perspectiva global, e segundo os instrumentos utilizados poderíamos distinguir uma abordagem de tipo naturalista e outra de tipo etnográfico, caracterizando-se esta última pelo recurso à observação participante que é tradicionalmente típica das metodologias etnográficas.” (Silva, Dias e Falcão, 1994:74).

Face a esta diferenciação poderíamos dizer que este estudo, que utiliza como instrumentos privilegiados de recolha de dados a análise documental, a entrevista e a observação (não participante), se insere numa metodologia qualitativa de tendência naturalista, mas não numa abordagem etnográfica num sentido restrito.

Esta diferença útil para situar claramente a metodologia não corresponde a abordagens estanques. Mesmo num estudo como este, quer através da observação não participante, quer na realização de entrevistas, a deslocação ao território dos “observados/entrevistados” permite ao observador exterior um contacto com um determinado espaço organizacional. Esta inserção, ainda que breve, permite-lhe observar mais de perto o jogo dos actores, ir-se apercebendo das próprias dinâmicas e lógicas que se criam nesta “socialização espontânea” e nesta descida ao “inconsciente colectivo” dos actores em contexto organizacional. Embora estes dados nem sempre sejam integralmente registados, nem por isso deixam de ter uma influência no seu tratamento. Se é na riqueza da observação, neste caso a do conselho de escola, que se pode explorar melhor esta vertente de análise, esta também se aplica:

“[...] não só às observações informais, mas também às próprias entrevistas em que, mesmo numa gravação áudio, não ficam registados os comportamentos não verbais nem tão pouco o clima relacional que ficam na memória do observador e constituem uma referência para a sua interpretação.” (Silva, Dias e Falcão, 1994:75).

Se as abordagens qualitativas não excluem também a realização de questionários (Erickson, 1986) como complemento dos dados recolhidos de uma forma mais interactiva, centrámo-nos na recolha do discurso sobre as práticas: discurso oral recolhido quer através da observação não participante (observação do conselho de escola), quer através da realização da entrevista e do discurso escrito obtido através de documentos oficiais elaborados pelo ministério da educação ou produzidos na própria escola.

Como observámos, anteriormente, na base da concepção do estudo está o pressuposto teórico de que a escola enquanto organização, é um sistema político. Neste sentido, o estudo centra-se nas lógicas e dinâmicas de um conselho de escola e, dada a complexidade dos processos de negociação e tomada de decisão que se estabelecem no referido órgão, o que implica uma análise sequencial, ao longo de um período específico de tempo, optou-se por uma abordagem metodológica qualitativa ou investigação descritiva (Bogdan & Bilken, 1982; Eichelbergger, 1989). Atendendo a que esta investigação se baseia, por um lado, num estabelecimento de educação e ensino por nós já estudado no âmbito de um curso de especialização em administração escolar e, por outro, "nos dados colhidos pelo investigador, através do uso de técnicas tradicionais" (observações, entrevistas e documentos),

"Pode, portanto, ser considerado como um estudo de caso organizacional, com características históricas e de observação." (Bogdan & Bilken, 1982, cit. in Afonso, 1994:138).

Assim, a opção da construção do processo de análise decorre não só da intenção de estabelecer uma relação mais próxima com os intervenientes do processo que permita a continuidade do estudo, mas também tem em conta a disponibilização de um recurso basilar para o desenvolvimento da investigação: o tempo.

2. Metodologia do trabalho de campo na organização escolar

Como já referimos anteriormente, escolheu-se como terreno de investigação uma escola secundária, dado o processo de desenvolvimento pessoal e experiência profissional em escolas secundárias e em órgãos de gestão o que facilita o acesso ao terreno e a compreensão da linguagem dos actores. E, para corresponder aos pressupostos do estudo, uma escola secundária que iniciou a experiência do “novo modelo” de direcção e gestão, no ano de 1992/93. O estudo incide apenas numa escola, situada na região da grande Lisboa, uma vez que o limite de tempo para esta investigação é apenas de um ano, não sendo possível confrontar os resultados com uma escola secundária de uma zona rural, como era do interesse do investigador. Assim, se os modos de investigação

“[...] fixam o quadro instrumental da apreensão dos dados e devem consequentemente, harmonizar-se com as técnicas da sua recolha.” (De Bruyne, Herman, e De Schoutheete, 1975:209)

e se, de acordo com os objectivos definidos pela investigação, este estudo se centra na observação do conselho de escola, parte-se do princípio que tal conselho é

“[...] a principal arena para a definição e para a confrontação política dentro da escola.” (Afonso, 1994:165).

O processo metodológico que presidiu à recolha da informação empírica durante o ano lectivo de 1994/95, desenvolveu-se em fases distintas. O trabalho de investigação em estudo compreendeu diversas etapas metodológicas que orientaram o processo de recolha de informação, de entre as quais devemos distinguir os trabalhos exploratórios iniciais de contacto informal com o director executivo e presidente do conselho de escola. Praticando durante 6 meses uma metodologia de investigação não participante, utilizaram-se as

técnicas de recolha de dados que incluíram as conversas informais, a análise documental, as entrevistas gravadas e a observação de reuniões do conselho de escola. Reforçando o cariz exploratório deste trabalho empírico, passaremos a expor as principais etapas metodológicas que orientaram o processo de recolha da informação:

1ª fase: A face “oficial” da escola “do outro lado do rio”

(a) Análise documental, incidindo sobre legislação produzida pelo poder central. Em relação à documentação oficial, esta foi investigada de modo a fornecer dados centrados nas normas e regulamentos em vigor para serem comparados como o funcionamento e a organização da escola.

(b) Análise dos documentos normativos produzidos no contexto da organização escolar, mais especificamente, os documentos elaborados pelo conselho de escola, ou os documentos debatidos nesse conselho oriundos do conselho pedagógico ou do director executivo. Quanto aos documentos produzidos pela escola, pretende-se:

“[...] a partir da consciência discursiva dos actores (Giddens, 1979) verificar como estes justificam as condições sociais e os contextos da sua acção, conducentes à definição do bem comum local (Boltansky & Thévenot, 1991; 1991; Derouet, 1988; 1989) (...) se bem que não devemos esquecer as advertências de March (1981) e de Hanan e Freeman (1981), segundo os quais as organizações raramente fazem aquilo que dizem ou então aquilo que retrospectivamente julgam ter feito.”
Gomes, 1992:146).

Esta análise foi estruturada em torno de duas questões centrais: (a) quais as dinâmicas externas e internas criadas pela implementação do “novo modelo”? (b) quais as lógicas de argumentação que justificam e/ou denunciam as decisões tomadas? Desta forma pudemos chegar a um inventário temático que orientou e alimentou a segunda fase da pesquisa.

2ª fase: O (re)conhecimento “do outro lado da escola”

(a) realização de entrevistas de carácter informal e exploratório⁴ ao presidente do conselho de escola, ao director executivo e ao presidente do conselho pedagógico para dados que fornecessem indicativos sobre as temáticas centrais a abordar, que possibilitassem a feitura de guiões das futuras entrevistas já de carácter formal.

(b) realização de entrevistas semi estruturadas (anexo II) ao director executivo, ao presidente do conselho de escola e ao presidente do conselho pedagógico, assim como a elementos de cada um dos grupos representados no conselho de escola (professores, alunos, pessoal não docente, encarregados de educação e pais, representantes dos interesses sócio-económicos, culturais e autarquia)⁵ para recolha de informação sobre o “funcionamento” geral do conselho de escola. Procurou-se, fundamentalmente, identificar a perspectiva dos diferentes grupos de interesses representados neste conselho, tentando detectar as dinâmicas relacionais (cooperação e conflitos). A estratégia utilizada foi a de levar a que os entrevistados explicitassem as lógicas de argumentação e as expectativas que tinham sobre o órgão e sobre o seu papel no conselho de escola. Assim, a informação, a argumentação e a(s) lógica(s) do discurso foram analisadas enquanto expressão das estratégias dos diversos interesses de cada “clientela” educativa. As entrevistas foram formalmente organizadas através de um contacto prévio efectuado directamente com o investigador no qual se estabelecia a data e se explicavam os objectivos da investigação, temas da entrevista e procedimentos respectivos, com possibilidade de *off record* sempre

⁴Estas entrevistas visaram não só estabelecer o contracto de investigação, mas também garantiram o próprio acesso ao terreno.

⁵Apesar de o conselho de escola estar a funcionar sem os representantes dos encarregados de educação e pais e sem o representante do pessoal não docente que se encontravam demissionários à data da investigação, optámos por entrevistar estes elementos porque nos pareceu que o seu testemunho iria, sem dúvida, enriquecer a investigação.

que o entrevistado o sugerisse. Realizaram-se um total de 11 entrevistas, durante os meses de Outubro a Novembro de 1994. À excepção dos representantes dos interesses sócio-económicos, culturais e da própria autarquia, em que as entrevistas decorreram nos respectivos locais de trabalho, as restantes entrevistas foram realizadas na escola mas em salas diferentes, uma vez que a escolha foi deixada aos próprios entrevistados⁶. As entrevistas foram realizadas individualmente e todas foram gravadas com consentimento prévio dos entrevistados. Estas proporcionaram a construção de um ficheiro de registos magnéticos com duração variável mas relativamente homogéneo. A maior parte das entrevistas duraram aproximadamente 50 minutos, mas algumas delas duraram mais de um hora, nomeadamente com o director executivo e com o presidente do conselho de escola, enquanto outra, com o elemento do pessoal não docente, não demorou mais do que trinta minutos. Os códigos das letras Prof.A, Prof.B referem-se às professoras representantes das duas listas (A e B, respectivamente), PCE ao presidente do conselho de escola, DE ao director executivo, PCP ao presidente do conselho pedagógico, PND à representante do pessoal não docente, A aos alunos, EE aos encarregados de educação e pais, RISE ao representante dos interesses sócio-económicos, RIC ao representante dos interesses culturais e RC à representante da Câmara.

(c) Observação específica e sistemática de reuniões do conselho de escola. Utilizando-se uma observação não participante, tentámos:

– identificar os diferentes grupos de interesses representados neste conselho, procurando detectar as dinâmicas relacionais (cooperação e conflitos).

⁶Os locais destas entrevistas foram os seguintes: o presidente do conselho de escola, o representante dos encarregados de educação e pais e o próprio representante dos alunos na sala do conselho de escola; o director executivo no seu gabinete; o presidente do conselho pedagógico no gabinete de gestão; a representante do pessoal não docente no laboratório de química.

– perceber as lógicas de argumentação dos actores que justificam as opiniões apresentadas e as expectativas que apresentavam quer sobre este órgão, o conselho de escola, quer sobre o próprio “novo modelo”.

Foram realizadas 13 observações⁷ ao conselho de escola num total de 16 observações e estas foram realizadas durante os meses de Outubro a Julho de 1995. Cada observação demorou cerca de duas a três horas, normalmente das 18 às 20 ou 21 horas. As observações foram transferidas para uma grelha de análise previamente estabelecida (anexos III, IV, V, VI e VII). A cada observação foi atribuída um número de código de o1 a o13. Os códigos das letras foram os mesmos que foram utilizados aquando das entrevistas, à excepção dos restantes membros-professores aos quais lhes foi atribuída a ordem de atribuição dos lugares na eleição do conselho de escola.

2.1. Técnicas de colheita dos dados

Como já referimos, em qualquer processo de investigação científica torna-se necessário produzir procedimentos controlados. Assim, o tratamento dos dados implicou uma metodologia da investigação qualitativa (Bogdan & Bilken, 1982; Miles & Huberman, 1983; Silverman, 1985 e Stauss, 1987). Como instrumento de análise para tratar os dados recolhidos usou-se a análise de conteúdo de acordo com Miles & Huberman (1983), uma vez que o material a trabalhar se adaptava a este tipo de pesquisa, optando-se pela triangulação dos dados recolhidos durante a pesquisa (análise documental, entrevistas e observação). Os dados recolhidos quer nas entrevistas, quer na observação das reuniões foram analisados tendo como suporte uma grelha de análise de conteúdo construída para o efeito, onde se identificaram as categorias e subcategorias em análise sem a preocupação de as quantificar. A finalidade desta análise em última instância deve permitir a inferência e a interpretação das

⁷No ano lectivo de 1994/95, realizaram-se 16 reuniões do Conselho de Escola.

variáveis que conseguirmos definir através da análise categorial. Seguindo os procedimentos sugeridos por Bogdan & Bilken (1982:56), foi desenvolvida uma longa lista de categorias após a leitura de todas as observações e de todas as transcrições. A primeira fase produziu um número enorme de categorias que foram integradas e transformadas numa segunda fase, para reduzir as categorias a um número mais fácil de gerir. Está incluída em anexo uma lista detalhada de todas as categorias organizadas, correspondendo às categorias principais (anexo VIII).

3. A escola “do outro lado do rio”

A escola secundária por nós investigada durante o ano lectivo de 1994/95 está situada num concelho fortemente industrializado e pertence à maior área metropolitana do país⁸. A escola secundária, tendo nascido como escola técnica⁹ - escola industrial e comercial - em 1956, foi o primeiro estabelecimento de ensino, à excepção do primeiro ciclo, a surgir na cidade. Três anos mais tarde é criada uma outra escola técnica elementar que irá absorver o ciclo preparatório do ensino técnico, direccionando assim a escola estudada para os ciclos superiores daquele ramo de ensino¹⁰. Actualmente, para além do 3º ciclo do ensino básico, o ensino secundário nesta escola ministra vários cursos técnico-profissionais, paralelamente à via de ensino¹¹. Estes diversos ciclos e cursos funcionam em regime diurno e nocturno. Em 1994/95, apresentava uma população escolar composta por 2247 alunos¹², 159

⁸Segundo os dados do relatório do grupo de trabalho do projecto educativo realizado no ano lectivo 1992/93, de 1940 a 1989, a população da cidade onde está inserida a escola “do outro lado do rio” aumentou mais de seis vezes, como consequência de movimentos migratórios sobretudo das regiões rurais (apenas 13% dos residentes são naturais do Concelho e 18% de Lisboa). A população activa representa 43% do total da população do concelho. A sua distribuição por sectores de actividade revela quase inexistência do Primário (0,9%), progressiva diminuição do Secundário (28,6%) e aumento significativo do Terciário (70,5%). Os estudantes constituem 21% da população.

⁹Ainda hoje é visível este vestígio que se encontra na fachada principal do edifício que, segundo palavras do director executivo, representa o próprio ex-libris da escola.

¹⁰No que respeita às áreas curriculares oferecidas pela escola, elas limitaram-se essencialmente, durante muitos anos, a dois conjuntos: um agrupando os cursos relacionados com Electricidade/Electrotecnia (que sempre constitui o grupo dominante) e outro agrupando os que se relacionam com Mecânica/Mecanotecnia. Eram essas as áreas que existiam em 1973/74 e que se mantiveram até ao final dos anos 70.

¹¹Quando a reestruturação do ensino secundário, iniciada em 1975/76 com a unificação dos cursos gerais, atinge os cursos complementares, é que se verifica uma abertura a novas áreas, ao nível do chamado ensino vocacional diurno, porque no ensino nocturno manteve-se a limitação às duas áreas tradicionais.

¹²De acordo com dados fornecidos pela escola, o número total de alunos tem vindo a diminuir. Assim, em 1977/78 a escola contava com 2834 alunos, em 1984/85 o número de alunos já tinha baixado para 2276 e dez anos mais tarde (1994/95), o número total de alunos continua a decrescer, sendo agora de 2137. É evidente que esta tendência está directamente relacionada com os baixos índices de natalidade que se fazem sentir no país, em particular nos grandes centros urbanos. Tendência essa que se irá acentuar, se pensarmos que a situação actual se caracteriza por uma evolução recessiva do ensino básico e que o ciclo de estudos com maior expansão é, neste momento, o do ensino secundário.

professores e 52 elementos do pessoal não docente. A construção do edifício obedece à tipologia adoptada para os estabelecimentos escolares nos anos 50, dispondo de um edifício único. Actualmente, o espaço¹³ está distribuído por 20 salas de aula, 8 laboratórios, 4 oficinas, 2 salas de informática, uma sala de jardinagem, integrando ainda uma biblioteca, um auditório, um ginásio (equipado com balneários), um refeitório geral, um bar de alunos e uma sala de tempos livres. Os professores dispõem de uma sala de professores com bar e de uma sala de directores de turma. A partir do ano lectivo de 1993/94, disponibilizou-se uma sala, para ser utilizada respectivamente, pelos departamentos curriculares e pelo conselho de escola. O pessoal não docente não tem qualquer espaço individual¹⁴.

Sendo a escola ainda vista e designada no meio como escola técnica¹⁵ (sobretudo nas gerações mais velhas), a tradição cultural de escola técnica também é bastante visível na próprio *ethos* da organização da escolar, quer pela configuração espacial (a profusão de oficinas e laboratórios), quer pelos recursos humanos existentes (potencial humano e cursos de áreas tecnológicas). Hoje é visível a procura das suas raízes na tentativa do reencontro da sua identidade própria, diferenciada das demais escolas circundantes. Assim, esta

¹³É de salientar que o grupo docente refere a necessidade de criação de novos espaços e melhor gestão dos existentes em função das disciplinas e suas necessidades inerentes.

¹⁴De acordo com a entrevista realizada à representante do pessoal não docente do conselho de escola, esta refere-se a esta situação como geradora de um clima organizacional conflitual que se estabelece entre estes funcionários e os professores: "Há sectores para tudo, menos uma salinha para o pessoal... depois as pessoas na sua hora de almoço sentam-se aqui e acolá... depois acham que as pessoas estão sentadas a fazer isto ou aquilo, mas estão na sua hora de refeição. Então perguntam, porque é que não vai para casa? Isso é comigo... eu vou a casa, mas muitas colegas moram longe... então passam o tempo um bocadinho aqui, acolá, ou então um bocadinho sentadas no bar... pronto eles também não querem isso, não querem as pessoas a falar umas com as outras [...]" (PND/e).

¹⁵ De acordo com uma investigação realizada por nós na mesma escola no ano lectivo de 1992/93 : "Os dados que possuímos para a escola... como uma escola diferenciada dentro da região onde se integra. Ela é vista e sentida como uma escola 'técnica' e não como um escola secundária: "o ensino desta casa é essencialmente tecnológico" (DE), ela é essencialmente técnica e nós dizemos isso com muito orgulho, com um certo prazer, porque nós temos qualquer coisa atrás de nós." (PCE). É interessante salientar que não foram encontradas semelhanças com outras escolas locais". (Falcão, 1993:92)

antiga escola técnica, assumindo-se, no entanto, predominantemente secundária, pondera, no momento, o possível redimensionamento do antigo parque escolar, ao nível do projecto educativo de escola, no sentido de canalizar a escola para um peso equilibrado entre o Curso Secundário Predominantemente Orientado para o Prosseguimento de Estudos e os Cursos Tecnológicos, valorizando a permeabilidade das duas vias, tendo como objectivo rentabilizar recursos humanos, materiais e de equipamentos¹⁶.

Sendo uma escola que evidencia uma cultura organizacional forte¹⁷, a imagem socialmente difundida no meio também é significativa. Este continua a ser o estabelecimento de ensino público mais prestigiado da cidade¹⁸, o que se manifesta quer pelo tipo de alunos, quer ainda pelo tipo de professores que aí desenvolveram as suas carreiras. Pensamos assim que não seria abusivo fazer o paralelismo da representação histórico-social da escola “do outro lado do rio”, principalmente junto das gerações mais velhas, com a imagem socialmente difundida através dos tempos do liceu de uma cidade de província. Não esqueçamos que esta escola nasceu num dos concelho mais industrializados do

¹⁶Actualmente, são assim as seguintes opções de oferta:

– Componente de Formação Técnica dos CSPOPE - Oficinas de Artes; Técnicas Laboratoriais de Física, de Química e de Biologia; Desporto; Introdução às Tecnologias de Informação; Aplicações de Electrónica; Desenho Técnico de Construção Civil e Mecânica; Técnicas de Tradução de Francês e Inglês; Métodos Quantitativos e Atelier de Introdução à Engenharia Civil.

– Cursos Tecnológicos: Agrupamento I (Electrotecnia/Electrónica e Mecânica; Agrupamento 2 (Design).

¹⁷ Pensamos que os testemunhos de alguns actores nos deram são fundamentais para compreender esta problemática: “Penso que é uma escola em que os professores estão habituados a fazer ouvir a sua opinião o que nem em todas acontece... o que faz com que em qualquer decisão que diga respeito à vida da escola haja a preocupação de saber o que é que as pessoas pensam... e, portanto essa será uma característica marcante para que a escola tenha uma cultura própria e uma intervenção nas decisões que toma.”(PCE/e), ou “[...] penso que a imagem da escola radica no seu passado e o que a torna diferente das outras é uma boa organização e um bom corpo docente”(DE/e), ou ainda “eu troquei um emprego em que ganhava muito mais para vir para esta escola... estou a fazer aquilo que gosto num sítio onde gosto de estar” (PCP/e).

¹⁸De acordo com o mesmo estudo, “A escola vive essencialmente da sua tradição, da sua história de vida que se interliga com a própria população “os pais trazem os filhos”(PCP) ou “[...] esta escola tem uma cultura própria... há uma tradição de funcionamento... há um modelo, portanto a forma de alterar não se alterou... sim há novas pedagogias, enfim, novas metodologias... agora a qualidade do trabalho não, essa manteve-se.” (PCE). Verificamos assim que no seu ciclo de vida não há rupturas significativas, mas sim um continuum.” (Falcão, idem).

país, onde não existia qualquer tradição político-administrativa liceal, tendo sido a escola (técnica) que formou os primeiros quadros técnicos dessa região.

3.1. Os Professores

A escola tem 159 professores, sendo cerca de 2/3 do corpo docente constituído por professores do quadro de nomeação definitiva, como se pode comprovar pelo quadro apresentado:

Quadro III. 1 — O corpo docente da escola “do outro lado do rio”

Quadro de Nomeação Definitiva	107
Quadro de Nomeação Provisória	52
Total	159

De acordo com os dados fornecidos pela escola,¹⁹ constata-se que:

– O corpo docente é, na sua maioria, do sexo feminino (55%). Os professores do sexo feminino estão presentes em quase todos os grupos pedagógicos, à excepção do 2º grupo A e B que são exclusivamente ocupados por homens e do grupo de EMRC que conta com um único elemento do sexo masculino.

– O corpo docente desta escola é relativamente jovem (a média de idades é de 40 anos).

– A maioria dos professores tem as habilitações académicas exigidas pela docência nos respectivos grupos (na maior parte dos casos a licenciatura), bem como habilitação pedagógica conferida por um estágio.

– A maioria dos professores, tendo uma situação profissional estável, é normal que não esteja deslocada do seu local habitual de habitação, residindo, portanto, na cidade ou em localidades próximas.

¹⁹Para um estudo mais aprofundado ver a caracterização do pessoal docente realizada no âmbito do Projecto Educativo de Escola.

- A maioria dos professores recebe pelo índice 180 ou 200.
- A maior parte destes profissionais não exerce outras actividades remuneradas, verificando-se que 50% dos que as exercem recebem pelo índice 200 ou pelo 210.

3.2. O Pessoal Não Docente

O pessoal não docente é constituído por 52 funcionários distribuídos pelas seguintes categorias:

Quadro III. 2 — O pessoal não docente da escola “do outro lado do rio”

Administrativos	10
Auxiliares de Acção Educativa	34
Técnicos de Laboratório	2
Ajudantes de Cozinha	4
Guardas	2
Total	52

De acordo com os dados fornecidos pela escola²⁰, constata-se que:

- A maioria dos funcionários não docentes da escola pertence ao sexo feminino. Apenas sectores como o de acção social educativa, auxiliares, de acção educativa e guardas têm representantes do sexo masculino.
- O grupo etário de maior incidência situa-se na faixa etária compreendida entre os 51 e os 60 anos, sendo nos sectores de acção social educativa e dos auxiliares de acção educativa que se centram os indivíduos de idade mais avançada.

²⁰Para um estudo mais aprofundado ver a caracterização do pessoal não docente realizada no âmbito do Projecto Educativo de Escola.

– Mais de metade dos funcionários tem como habilitação literária o 1º ciclo; o curso unificado tem alguma expressão (24%). O sector de menor habilitação literária é o das auxiliares de técnicas educativas, o que regista o nível mais elevado é o do sector de acção social educativa e o sector intermédio é a secretaria.

– O índice de remuneração de maior incidência é o índice 200. Os sectores que registam melhores índices de remuneração são o pessoal da acção social educativa e a secretaria. É nos auxiliares de acção educativa que se verifica um leque mais baixo de índices de remuneração.

– A maioria do pessoal docente não se encontra em regime de acumulação. No entanto, sectores como os guardas e os auxiliares de acção educativa registam uma percentagem, embora nada significativa, (7%) de indivíduos em acumulação.

– A grande maioria do pessoal não docente pertence ao quadro, registando-se uma percentagem muito pouco significativa (cerca de 11%) de indivíduos contratados.

– O local de trabalho, para a maioria do pessoal não docente, situa-se na área de residência. Regista-se, no entanto, uma percentagem de cerca 21% de indivíduos que se encontra deslocado da sua zona habitual de residência.

3.3. Os Alunos

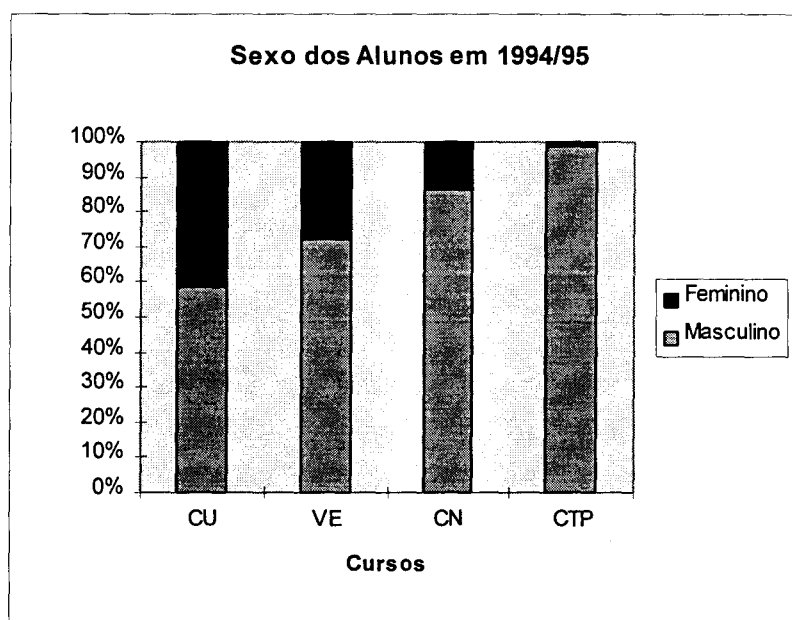
No ano lectivo de 1994/95, a escola tinha um total de 2247 alunos, distribuídos pelos seguintes cursos:

Quadro III. 3 — Os alunos da escola “do outro lado do rio”

Curso Unificado		Via de Ensino		Cursos Técnico-profissionais		Cursos Nocturnos	
CE ano	173	10º ano	312	10º ano	69	1º GGN	104
8º ano	226	11º ano	257	11º ano	40	2º GGN	87
9º ano	243	12º ano	325	12º ano	21	3º GGN	138
						1º CCN	133
						2º CCN	119

Ainda de acordo com os dados fornecidos pela escola²¹, verifica-se que:

- Há uma predominância do sexo masculino, como poderemos observar através do gráfico:



É de realçar que nos cursos técnico-profissionais, apesar de se verificarem todas as tendências evidenciadas pelos 10º, 11º e 12º anos, se

²¹Para um estudo mais aprofundado ver a caracterização dos alunos realizada no âmbito do Projecto Educativo de Escola.

observa que estes cursos são frequentados quase exclusivamente por alunos do sexo masculino, havendo apenas uma aluna no 11º ano.

– A maioria dos alunos tem a idade habitual para o ano de escolaridade que frequenta (por exemplo, curso unificado - 12 a 14 anos; cursos complementares - 15 a 17 anos).

– A maior taxa de repetência é observada nos 7º e 8º anos de escolaridade (cerca de 21% e 23%, respectivamente).

– A maioria dos alunos da escola reside nas proximidades da mesma (a menos de 4 km da escola). Em relação aos alunos dos cursos técnico-profissionais, a situação altera-se substancialmente, uma vez que 44% dos alunos reside a mais de 4 km da escola.

4. O Processo de Implementação do “Novo” Ordenamento Jurídico

4.1. Os critérios de selecção da escola

Alguns critérios de selecção das escolas e áreas escolares que integram esta experimentação²² encontram-se definidos no próprio decreto (D.L. nº 172/91 de 10 de Maio), no seu artigo 52º, nº 1 e 2²³. Contudo, de acordo com um estudo realizado por uma equipa do Instituto de Inovação Educacional, estes critérios foram completados por outros estabelecidos pelas Direcções Regionais de Educação. Assim,

“Segundo as informações recolhidas, pode constatar-se que estes últimos foram de dois tipos: um de carácter geográfico/espacial/administrativo - diversificação das escolas em função do nível de ensino, da tipologia e dimensão da escola, da inserção espacial (urbana/rural, litoral/interior) e da inserção em diferentes Centros de Área Educativa (CAE's) - e outro relativo à existência de condições favoráveis de experimentação, privilegiando as escolas com dinamismo pedagógico já comprovado e com uma ligação estreita com a comunidade.” (Falcão, Neves e Seabra, 1995:92).

Esta não foi uma decisão interna da escola e os actores educativos internos do estabelecimento de ensino não terão sido previamente auscultados para a selecção da escola. Senão, vejamos o testemunho de duas professoras, tendo sido a última um elemento do conselho directivo:

“Essa é uma pergunta muito difícil de responder, porque penso que a esse nível não foi muito... a escola no seu todo não foi muito informada dos motivos, ou seja, foi mais ou menos de facto posto em prática o ‘facto consumado’ de que a escola estaria a entrar no modelo... em termos do corpo docente não foi concerteza, eventualmente se o conselho directivo foi ou não foi, não sei.”(Prof.B/e)

²²Para um estudo mais aprofundado ver as actas do Vº Colloque National de L’AIEP/AFIRSE: “Alguns Aspectos Críticos do Novo Modelo de Direcção, Administração e Gestão das Escolas do Ensino Não Superior” (Falcão, Neves e Seabra, 1994:447-457)

²³São eles: existência de associação de pais, a partir do 2º ciclo do ensino básico; existência de associação de estudantes no ensino secundário e cessação dos mandatos dos delegados escolares, directores e encarregados nos jardins de infância e nas escolas primárias e dos membros dos conselhos directivos nas escolas dos restantes níveis de ensino.

“Eu tenho uma ideia, tenho. Até na altura aqui na escola foi muito discutido e as pessoas perguntavam porquê e porque não na outra... na altura eu fazia parte do conselho directivo e o que nos foi dito assim numa maneira mais formal foi que esta escola teria sido escolhida, uma vez que preenchia certos requisitos que eles achavam necessários... quer era ter comissão de pais, ter associação de estudantes, nessa altura tínhamos comissão de pais e comissão de estudantes, coisa que neste momento já não temos.”(Prof.A/e)

Também de acordo com a reunião de grupos pedagógicos da escola efectuada em 20 de Junho de 1991, podemos constatar que:

“Recolhidas e analisadas as poucas informações, na sua generalidade não oficiais, sobre o referido processo e indigitação da escola para aplicação experimental do novo quadro legal os professores decidiram:

- 1) Lamentar a total falta de informação em que foi mantido todo o desenvolvimento deste processo.
- 2) Solicitar que o Ministério da Educação esclareça esta escola com urgência sobre as perspectivas de Direcção para o próximo ano lectivo.
- 3) critérios que levaram à sua escolha como eventual escola piloto para a experimentação do novo Decreto de Gestão.” (RGPed., 1991:1).

Pelo que foi dito atrás, poderemos concluir que os critérios de selecção desta escola se basearam, por um lado, nos critérios definidos pelo D.L. nº 172/91 de 10 de Maio, uma vez que esta os preenchia na sua globalidade, e por outro lado nos critérios estabelecidos pelas Direcções Regionais de Educação, em particular “a existência de condições favoráveis de experimentação, privilegiando as escolas com dinamismo pedagógico já comprovado e com uma ligação estreita com a comunidade.” (Falcão, Neves e Seabra, 1995:92). De facto, esta é uma escola que, para além de um corpo docente e não docente estáveis, criou e desenvolveu tradições de inovação e de diálogo com a comunidade, como já observámos. No entanto, esta preferência por escolas onde existiriam condições mais favoráveis ao sucesso da experimentação tem sido objecto de alguma polémica. Assim,

“Para a Fenprof, as escolas incluídas na experiência são, em geral, aquelas em que a “gestão democrática” tinha tido sucesso. Esta situação vista por aquele sindicato como “fazer filhos em mulheres alheias”, pode, em sua opinião, limitar as conclusões da fase da experiência [...]” (Silva, Dias e Falcão, 1994:1 41).

Resta-nos referir que o Ministério, ao não auscultar directamente os actores internos à escola (professores, pessoal não docente e alunos), poderá ter estabelecido uma fissura entre o “locus central” e o “locus local”, que poderá ter criado sérias resistências à introdução desta reforma “decretada”. Só o “plano organizacional” das práticas dos próprios actores no-lo dirá.

4.2. Breve historial dos principais momentos de implementação do “novo” modelo

No ano lectivo de 1991/92, a escola foi escolhida pela Direcção Regional de Lisboa (DREL) para a experimentação do “novo” modelo de direcção e gestão das escolas do ensino não superior.

O arranque da experiência não se fez de imediato, arrastando-se quase um ano, o que provocou situações de tensão e levou a algumas tomadas de posição, quer a nível sindical (reunião sindical a 12/2/92), quer a nível dos grupos pedagógicos (reunião a 16/6/91), quer ainda a nível geral de professores (18/5/92).

A título de exemplo, salientaremos as principais medidas saídas quer da reunião dos grupos pedagógicos,

“4) Que, atendendo a todos os vazios legislativos e indefinições de regulamentação previstas no decreto 172/91, a escola não considera vantajoso a implementação imediata do referido decreto.”(RGPed., 1991:2)

quer da reunião geral de professores:

“3) Que, se até 27 de Maio a referida autorização não for confirmada, os professores desta escola solicitarão a intervenção do Provedor de Justiça no sentido de levar o Estado a respeitar os nossos direitos, nomeadamente os de eleger e eventualmente ser eleitos para a gestão da escola.” (RGP, 1992:2).)

Após um endurecimento da escola face ao Ministério, a publicação do D. L. n.º 172/91 de 10 de Maio permite desencadear o processo de constituição dos diversos órgãos previstos, ainda no final o ano lectivo de 1992.

O conselho de escola

A 6 de Julho de 1992, inicia-se o processo de eleição do pessoal não docente, designando o presidente do conselho directivo os três membros da mesa de voto. As eleições realizaram-se no dia 8 de Julho. Apresentaram-se duas listas²⁴, tendo ganho a lista B. A representante efectiva do pessoal não docente é auxiliar técnica e a representante suplente tem a categoria de escriturária dactilógrafa.

No mesmo dia, o presidente do conselho directivo designa cinco membros da mesa de voto para os representantes dos professores no conselho de escola. Concorrem duas listas²⁵ - A e B - com respectivos programas. A lista A, através do seu manifesto eleitoral, propõe-se como lista ao conselho de escola, porque se considera um grupo:

“[...] que está animado da vontade de trabalhar para a inovação da escola, em colaboração e consonância com todos os sectores da comunidade escolar, nomeadamente coma as entidades públicas e privadas [...]” (MELA; 1992:1)

A lista B, cujo slogan eleitoral é - “Democracia, Participação, Transparência para Construir uma Escola Agradável” - apresenta um programa mais detalhado e bastante crítico em relação ao “locus central”:

“O actual processo decorre sem que sejam completamente conhecidas as

²⁴Estas listas não foram acompanhadas de quaisquer manifestos eleitorais.

²⁵ Apesar do pessoal não docente como o docente terem concorrido ao conselho de escola com duas listas, de acordo com um estudo extensível ao universo das escolas/áreas escolares em experimentação do “novo modelo”: “Para os lugares do *conselho de escola* concorreu, na maior parte das escolas, apenas *uma lista*, tanto do corpo docente como dos funcionários não docentes da escola, respectivamente, em 63% e 54% dos casos.” (Falcão, Neves e Seabra, 1995:97).

condições de funcionamento deste órgão bem como as do processo de selecção do Director Executivo. Ou seja, decorre exactamente nos termos em que já poderia ter decorrido há um ano, sem que se verifiquem as condições que a escola considerou como minimamente exigíveis... que saísse previamente a regulamentação do Dec-Lei 172/91, que ele expressamente prevê.” (MELB; 1992:1)

Contudo, esta lista considera que o órgão de direcção, porque é um órgão eleito, deverá ser um órgão “forte e interveniente”, definindo como valores fundamentais a desenvolver:

- “[...] a democraticidade, a transparência e uma alargada participação em todos os momentos de debate e de decisão;
- a dignificação e respeito pelo pela intervenção de outros órgãos como o Conselho Pedagógico, Conselhos de Grupo e outros, evitando o risco possível no actual Dec. Lei da sua subalternização e esvaziamento;
- o aprofundamento de mecanismos que permitam auscultar (nomeadamente ao nível dos grupos pedagógicos), o que deverá ser explícito no Regulamento Interno;
- a defesa de um papel prioritário para a escola e a sua realidade, implicando a sua autonomia face a entidades exteriores, quer em termos de opções quer de financiamento²⁶.” (MELB; 1992:2)

O acto eleitoral decorreu na maior normalidade, e de acordo com a acta de eleição de um total de 149 eleitores votaram 124, sendo a percentagem daqueles que votaram de 83%. Assim, resultante do sistema de representação proporcional pelo método de Hondt, a lista A elegeu 4 elementos (51 votos) e a lista B cinco elementos (65 votos). Verifica-se que dois destes representantes da lista B irão ser sucessivamente os dois presidentes do conselho de escola em exercício durante a fase experimental de aplicação do “decreto”, sendo qualquer um deles docentes há bastantes anos na escola e com larga experiência em

²⁶De acordo com o programa da própria lista “Tal autonomia pressupõe uma visão de articulação com o Ministério de Educação, com outras escolas da zona, com estruturas culturais, económicas e sindicais, tomando em consideração a realidade local em que estamos inseridos e a procura de colaboração, respeito e enriquecimento mútuos.” (idem).

órgãos de gestão.²⁷ O primeiro, o que reuniu maior número de votos, acaba por abandonar o lugar, no mês de Setembro de 1994²⁸, por motivos de saúde e de ordem sindical, uma vez que é um dos dirigentes do sindicato da FENPROF. O segundo presidente do conselho de escola, que foi o único em exercício durante o período que o nosso estudo abrange, será o terceiro elemento da lista. Em relação à passagem de testemunho esta foi pacífica, uma vez que o segundo presidente foi eleito por unanimidade e no decorrer da investigação a sua “liderança” nunca foi posta em causa.

Quadro III. 4 — Representantes dos professores (segundo o método de Hondt) no conselho de escola

Lista	Grupo	Categoria	Sexo
B*	2º B	PQND	M.
A	9º	PQND	F.
B	4º A	PQND	F.
A	1º	PQND	F.
B**	2º A	PQND	M.
A	Edu. Fís.	PQND	M.
B	12º A	PQND	M.
A	12º B	PQND	M.
B	4º A	PQND	M.

*1º Presidente do conselho de escola

** 2º Presidente do conselho de escola

²⁷ De acordo com o estudo anteriormente mencionado de Falcão, Neves e Seabra (1995) constata-se que a maioria dos presidentes de escola “são docentes com uma considerável ligação à escola - a maioria (54%) está na respectiva escola num período que varia entre os 3 e os 9 anos - e que têm por experiência própria, conhecimentos sobre a direcção e a gestão de um estabelecimento de ensino (56%) foi membro de um Conselho Directivo nessa escola (16) ou em outra escola (9), mas em três casos pertenciam ao conselho directivo imediatamente anterior à aplicação experimental do novo modelo.” (Falcão, Neves e Seabra, 1995:98).

²⁸ Apesar de o primeiro presidente deste órgão se ter mantido como representante do conselho de escola, as observações que realizámos foram já todas presididas pelo segundo presidente do conselho.

Em 10 e 13/7/92 a Associação de Pais e Encarregados de Educação²⁹ e a Associação de Estudantes elegem os seus representantes no conselho de escola.

Quadro III. 5 — Representantes dos pais e encarregados de educação no conselho de escola

Profissão	Sexo
Engenheiro	M
Animador cultural	M

Quadro III. 6 — Representantes dos alunos no conselho de escola

Ano	Turma	Sexo
12º	T1	M
10º	E	M
11º	A	M

Em 24/07/92 foi homologada, de acordo com o estipulado no ponto 1 do capítulo V da circular nº 9/92-DGAE, de 16 de Junho, a eleição do conselho de escola, por despacho da Directora Regional de Educação de Lisboa.

Em 16 de Setembro reúne-se o conselho de escola que, para além doutros assuntos, tem na sua agenda a abertura do concurso para o recrutamento e selecção do director executivo e designação da respectiva comissão encarregada de proceder à seriação do(s) candidato(s), à definição dos critérios a ter em consideração na respectiva seriação e, finalmente, ao accionamento do processo de designação dos representantes dos interesses sócio-económicos e culturais da região.

²⁹É interessante verificar que o nome oficial desta associação é a de Associação de Pais e Encarregados de Educação da Escola Técnica.

A abertura da candidatura pública destes representantes foi feita pelo presidente do conselho de escola através de edital publicado a 29 de Setembro nos dois principais jornais regionais e num jornal nacional. Paralelamente, com o objectivo de sensibilizar o maior número de instituições e empresas, o presidente do conselho de escola enviou, no dia 21 de Setembro, um comunicado a todas as principais empresas, instituições e associações da região, para uma reunião a realizar em 7 de Outubro, de esclarecimento e de sensibilização a estes potenciais representantes. Na sequência desta diligências, foram apresentadas duas candidaturas dos interesses socio-económicos³⁰ e quatro para os interesses culturais³¹. No dia 22 de Outubro foram designados os dois representantes dos interesses sócio-ecómicos e culturais nos termos do ponto 4 do artº da Portaria nº 772/92 de 22 de Outubro³².

Entretanto, a 7 de Outubro tinha sido nomeada pela Câmara Municipal a representante da autarquia³³.

Quadro III. 7 — Representantes locais no conselho de escola

Representantes	Profissões	Sexo
RISE	Engenheiro*	M
RIC	Professor do Ensino Superior	M
RC	Técnica do Sector de Educação**	F

* Este representante foi professor da escola há 10 anos atrás.

³⁰As duas candidaturas foram as seguintes: a Santa Casa da Misericórdia e a NERSET -Associação Empresarial da Região de Setúbal, a qual preteriu em favor da primeira.

³¹A instituição seleccionada pelas outras associações candidatas foi a Associação de Alfabetização e Cultura Popular - Semear Para Unir.

³²De acordo com a respectiva Portaria, os critérios aferidos de representatividade que estiveram por base foram os seguintes:

- a) Número de associados.
- b) Peso específico na vida sócio-económica e cultural local.
- c) Participação em projectos de desenvolvimento local.
- d) Cooperação estabelecida anteriormente na escola.

³³A representante nomeada pela Câmara é a Técnica do Sector de Educação

** Esta representante também já exerceu funções docentes

A 29 do mesmo mês foi eleito o presidente do conselho de escola, finalizando-se assim o processo, e tendo ficado assim completa a composição deste órgão de direcção que se discrimina:

Quadro III. 8 -- Composição do conselho de escola

•	9 Professores
•	1 Representante do Pessoal não Docente
•	3 Representantes dos Alunos
•	2 Representantes dos Pais e Encarregados de Educação
•	1 Representante da Câmara Municipal
•	1 Representante dos Interesses Sócio-Económicos
•	1 Representante dos Interesses Culturais

O director executivo

A 3 de Novembro o presidente do conselho de escola comunica à escola que foram recebidos no respectivo órgão os processos de candidatura de dois professores do Quadro de Nomeação Definitiva. Assim, de acordo com a acta da comissão de seriação dos candidatos ao concurso para Director Executivo de 11 de Novembro de 1992:

“O 1º candidato é licenciado em Engenharia Electrotécnica e profissionalizado. Exerceu vários cargos do âmbito pedagógico, nomeadamente, Director de Turma, Coordenador dos Directores de Turma, Delegado de Disciplina, Subdelegado Grupo, Coordenador dos Cursos Técnicos Profissionais na área de Instalações Eléctricas e Delegado de Grupo desde 1986.” (ACSDE, 1992: 1).

De acordo ainda com a mesma acta:

“O 2º candidato é bacharel em Educação Física, tendo-lhe sido concedida a equiparação a licenciatura pelo diploma de estudos superiores especializados em

Gestão Pedagógica e Educação, é profissionalizado e lecciona desde 1967. Tem desempenhado diversos cargos no domínio da gestão pedagógica e administração escolar. Foi Director de Turma, Coordenador dos Directores de Turma, Director de Instalações, Presidente do Conselho Pedagógico, Delegado de Grupo, Vice Presidente do Conselho Directivo, Presidente do Conselho Directivo, Vice Presidente do Conselho Administrativo, Presidente do Conselho Administrativo, [...] Tem quatro trabalhos publicados ligados a gestão [...].” (ACSDE, 1992:2).

Quadro III. 9 — Candidatos a director executivo

	Grupo	Categoria	Habilitações	Sexo
1º Cand.	2º B	PQND	Licenciatura	M
2º Cand.	ED. Física	PQND	Bacharelato	M

*Equiparação a licenciatura pelo diploma de estudos superiores especializados em Gestão Pedagógica e Educação

No dia 11 de Novembro, a comissão de seriação apesar de considerar que ambas as candidaturas reuniam os requisitos necessários de admissão, decidiu que o segundo candidato³⁴ figurasse no primeiro lugar da lista proposta por esta Comissão a ser apresentada ao Conselho de Escola, uma vez que este:

“[...] possui longa experiência em funções de gestão pedagógica e administração escolar [...] na entrevista o candidato [...] mostrou um profundo conhecimento dos vários sectores da escola bem como abertura e diálogo para a transformação e mudança.” (ACSDE, 1992:3).

Assim, tendo sido submetida a lista definitiva dos dois candidatos a decisão do conselho de escola, nos termos do artº 14- 3, aos onze dias do mês de Novembro é eleito o segundo candidato com cinco votos a favor e dois brancos. O primeiro candidato não obteve qualquer voto. Em 26 de Novembro de 1992 a Direcção Regional de Educação homologou a eleição do director executivo. No dia 2 de Dezembro realizou-se a tomada de posse do director executivo e foram nomeadas as três adjuntas.

³⁴ Este candidato era o último presidente do conselho directivo da escola. Assim, de acordo com Falcão, Neves e Seabra (1995), “Assumiu forte expressão o processo de transição entre os cargos de presidente do conselho directivo (ou de comissão instaladora) e o de director executivo (79%).” (Falcão, Neves e Seabra, 1995:97).

Quadro III. 10 — Adjuntas

Grupo	Categoria	Habilitações	Sexo
1º	PQND	Licenciatura	F.
4º A	PQND	Licenciatura	F.
Ed. Física	PQND	Licenciatura	F.

O conselho pedagógico

No ano lectivo de 1992/93, o Conselho Pedagógico pode ser considerado um órgão híbrido. Por um lado, funcionou com as competências e as atribuições que o D.L nº 172/91 de 10 Maio lhe confere, contando já com a presença do director executivo; por outro lado, por não ter saído a regulamentação relativa à organização dos departamentos curriculares previstos no D.L. nº 172/91 de 10 de Maio, o conselho pedagógico funcionou com a mesma composição que tinha anteriormente, mantendo-se também com o mesmo presidente³⁵. Foi só a partir do ano lectivo de 1993/94 que este órgão começou a funcionar com a composição estipulada pelo respectivo decreto e já com outro presidente.

³⁵ De acordo ainda com o estudo de Falcão, Neves e Seabra, 1995 “Verifica-se, ainda que a grande maioria - 38 (79%) - foi, anteriormente, membro do conselho pedagógico da escola”. (Falcão, Neves e Seabra, 1995:100).

CAPÍTULO IV: AS LÓGICAS E AS DINÂMICAS DOS ACTORES

1. Relações de poder geradoras de conflito na organização escolar

Esta secção aborda as relações de poder geradoras de conflito que poderão surgir da experimentação do “novo” modelo de direcção e gestão, ou seja das dissonâncias entre o modelo “decretado” e o “modelo praticado”. Determinaram-se dois *loci* originários de conflito: um interior à escola (locus local) e o outro exterior, isto é, aos centros de decisão externos (locus central).

Esta categoria está subdividida em três subcategorias:

- conflito - centros de decisão externos/internos
- conflito - órgãos (CE, DE e CP)
- conflito - processo PEE

1.1. Centros de decisão: que conflitos?

A primeira subcategoria organiza-se em torno das relações - “locus central”/“locus local” - isto é, percepção da relação entre os órgãos do poder central e a escola. Concretiza-se na dicotomia - existência de conflito/recusa de conflito. Ao contrário do locus local, a vertente recusa de conflito tem uma frequência nula, ou seja, nenhum dos intervenientes nega ou escamoteia a existência de conflitos com o poder central. Constatámos que a problemática do conflito aqui evidenciado integra uma multiplicidade de variáveis, tais como: dificuldade comunicacional, indefinição normativa, ambiguidades na actuação dos órgãos centrais, etc.

Em relação ao problema da comunicação, os actores consideram que os contactos com as Direcções Regionais são ainda deficientes, mas existentes, salientando o carácter de desconcentração destes serviços:

“Demoram imenso tempo a responder, têm sempre que perguntar lá para cima, mas sempre tem havido alguns contactos.” (PCE/e)

Em contrapartida, a comunicação com os serviços centrais é considerada inexistente:

“O afastamento é total... estivemos completamente isolados.” (Prof.B/e)

Os actores entendem assim que não foram criadas condições para levar a cabo a experimentação do novo sistema, uma vez que:

“Há uma série de aspectos que não foram regulamentados.” (DE/e)

“Os órgãos centrais têm que pensar que, se querem determinadas coisas, têm que as pôr atempadamente... porque a confusão é tanta, as asneiras foram tantas... sobretudo que os órgãos centrais do Ministério não se esqueçam da porcária que foi feita.” (DE/e)

Por outro lado, referem a existência de afirmações de titulares de órgãos centrais ao nível da indefinição dos órgãos de direcção e gestão:

“Armaram confusão quando lhes foi colocada a definição de competências entre o conselho de escola e o director executivo.” (PCP/e)

“Não há qualquer tradição entre a separação dos órgãos de direcção e gestão e o Ministério só complica, não esclarece.” (Prof.A/o2)

Os actores apontam ainda contradições nos próprios órgãos de decisão central ao nível da indefinição da representação da escola:

“Os serviços centrais, concretamente o Secretário de Estado, armaram confusão... foi colocada a questão de quem é que representa a escola e ele titubeou um bocado.” (DE/e)

“Pois se por um lado deram a entender que quem representava a escola era o conselho de escola, por outro lado a legislação dá o poder por inerência todo para o director executivo.” (PCE/e)

Constatamos assim que estamos perante o nível de “conflito manifesto”¹ em relação ao “locus central”, uma vez que os actores exprimem abertamente os seus interesses nas “arenas formais” da organização.

Assim, tal como não escamoteiam as relações abertamente conflituosas com o “locus central”, já a maioria dos actores, ao nível do “locus local”, colocam algumas lentes que filtram os possíveis conflitos ao nível do “plano de acção organizacional”². Verificaram-se dificuldades em admitir a existência de conflitos internos, notando-se uma certa resistência em mencionar a própria palavra conflito. A “inexistência” de conflitos é sobretudo atribuída às boas relações pessoais, admitindo-se contudo que possam surgir noutras escolas em que não haja este bom relacionamento “doméstico”:

“Somos amigos e vamos procurar que isto funcione sem atrito.” (PCP/e)

“Nós aqui temos tentado ultrapassar isso.” (A/e)

“Nunca houve conflitos, recoríamos ao que estava mais próximo.” (DE/e)

“Nós procurámos também criar mecanismos que nos resolvam problemas...um espírito de colaboração... portanto criámos mecanismos de diálogo que permitam que as coisas funcionem mais coordenadamente e eficazmente.” (PCE/e)

Se a predominância dos discursos dos actores se focaliza ao nível do “conflito encoberto”³, já ao nível de análise da observação a reuniões do conselho de escola, este é travestido em “conflito manifesto”⁴, uma vez que estes são explícitos numa das “arenas” formais da organização escolar. No entanto, estes conflitos manifestam-se essencialmente ao nível das relações de poder que se estabelecem entre órgãos:

¹De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

²De acordo com a tipologia de Lima (1992)

³De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

⁴De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

“O problema do CP é não aceitar o CE.” (Prof.B/e)

“O CP não deve tomar decisões à revelia dos outros órgãos.” (PCE/o9)

“O CP tem pouco cuidado com o CE.” (Pro.A/o10)

Esta ambivalência nos “discursos” dos actores irá sendo aprofundada ao longo da análise de conteúdo, como veremos a partir da próxima secção.

1.2. Órgãos em conflito?

Esta segunda subcategoria aborda o problema do conflito entre os diversos órgãos (conselho de escola, director executivo e conselho pedagógico). As duas dimensões estão também divididas pela dicotomia existência de conflito/recusa de conflito. O pólo de existência do conflito agrega as unidades de registo que evidenciam: conflitos de competência, conflitos de representatividade, luta pelo poder e situações de abuso do poder. A diferença entre os dois pólos desta dicotomia aponta para a importância que os conflitos inter-órgãos assumem na organização escolar. A título de exemplo:

"Ao sobrepor-se o DE e o CE existem todos os riscos de conflito."(Prof.B/e)

“O CE e CP são dois órgãos de direcção da escola?” (RIC/o5)

“O conflito entre o CE e o DE é mais que visível.” (RC/e)

Que (des)articulação?

Em relação ao possível conflito entre os três principais órgãos (conselho de escola, director executivo e conselho pedagógico) sente-se a existência/resistência de uma recusa de “conflito manifesto”⁵. Assim, o

⁵De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

presidente do conselho de escola fala abertamente da existência de uma desarticulação entre órgãos, mas não vê um conflito aberto ao nível do “plano da acção organizacional”⁶ nesta escola, mas sim em termos do “modelo jurídico-formal”. O presidente do conselho de escola, não encontrando no articulado da Lei qualquer articulação entre os três principais órgãos (conselho de escola, director executivo e conselho pedagógico), não deixa de referir que a escola encontrou uma forma de:

"Ultrapassar isso... tendo eu, como PCE logo no princípio da aplicação do modelo, dirigido um ofício, digamos ao PCP...no sentido de estabelecer um princípio de articulação e de participação... se eles concordassem, porque a legislação não diz nada nesse sentido, mas não diz contra, que na fase de elaboração dos diversos documentos que não aparecem logo feitos, deveriam ser enviados para o CE não na sua forma acabada." (PCE/e)

Esta é uma articulação encontrada pela própria escola, visível, por exemplo, nas reuniões de terça-feira com os três representantes dos órgãos em questão. Aqui verificamos que, se por um lado estes actores conseguiram utilizar as margens de autonomia que este ordenamento jurídico lhes dava, por outro lado, ao produzirem as suas próprias regras, não será esta uma forma de enviezamento da triangulação que o próprio modelo propõe, isto é, a separação dos órgão de direcção, gestão e de orientação educativa? Lembremo-nos que, se por um lado não há qualquer tradição na separação entre direcção e gestão, por outro lado, o conselho pedagógico, hoje órgão de orientação educativa, já foi um órgão deliberativo no anterior “modelo de gestão democrática” e, muitas vezes, era o órgão que protagonizava as políticas da escola. Fica o testemunho de um actor:

“Saímos duma gestão em que o conselho pedagógico era quase o único órgão decisório da escola.” (PCP/e)

⁶De acordo com a tipologia de Lima (1992)

Este actor, não fazendo directamente a apologia do regresso ao anterior modelo de gestão,

“A questão não é voltar atrás.” (PCP/e)

acaba por fazê-lo, implicitamente, ao denunciar dificuldades comunicacionais inerentes ao próprio “novo modelo”, e ao criticar a composição do conselho pedagógico:

“Há que ter em conta que há factores, que há algumas dificuldades de comunicação, também quase psicológicas, porque os delegados sentem que sendo eles... cabendo-lhes a eles o trabalho pedagógico estão nos sítios onde as decisões não são tomadas.” (PCP/e)

Outra crítica referente à articulação dos órgãos, é a eventualidade de possíveis conflitos de competência:

"Tem, por exemplo, com o facto do presidente do conselho pedagógico e director executivo poderem participar no conselho de escola e o contrário não se passar. O conselho de escola está rigorosamente, em termos institucionais, perfeitamente isolado... se não arranjar por si... não tem qualquer ligação permanente institucional com os outros órgãos da escola, sendo fácil que se transforme numa espécie de rainha de Inglaterra... no sentido de, teoricamente, ter todas as competências, mas estar completamente afastado da realidade concreta, o que é facílimo de acontecer." (PCE/e)

E acrescenta:

"Se não há uma duplicidade de comunicação... portanto, um DE que queira, pode perfeitamente só apresentar partes dos problemas que existam, pode criar uma visão distorcida da realidade da escola." (PCE/e)

Se percepção aqui uma zona de conflito ao nível do “modelo decretado”, já ao nível das práticas organizacionais dos actores este conflito é contornado pelas boas relações “domésticas”:

“Nós aqui não temos esse problema, porque nos damos muito bem.” (PCE/e)
idem)

Quanto ao director executivo, este actor não encontra expressamente qualquer desarticulação interna entre os respectivos órgãos, critica antes a

deficiente “cultura organizacional” que se faz sentir, essencialmente, no seio dos professores:

“Um dos grandes defeitos e uma das grandes dificuldades da implementação da Reforma do Sistema Educativo nas várias vertentes reside no facto das pessoas analisarem per si, e os diplomas de cada uma das vertentes do sistema educativo estão totalmente ligados entre si.” (DE/e)

Também não contesta que o director executivo não tenha direito de voto no conselho de escola:

“Em relação ao DE não ter direito a voto no CE, acho muito bem. Ele está lá para esclarecer, está lá para prestar contas pelo que faz, e não pode ter qualquer interveniência ou interferência nas decisões que são tomadas.” (DE/e)

Aliás, verificámos quer através da entrevista quer através da observação que este actor é o grande apologista deste modelo.

Por sua vez, o presidente do conselho pedagógico é aquele que mais manifesta, através do seu discurso, a existência de conflitos inter-órgãos. Assim, o presidente do conselho pedagógico não escamoteia o “conflito manifesto”⁷ entre os órgãos colegiais (conselho de escola e conselho pedagógico) ao nível do “modelo decretado”:

“Parece-me estranho que o conselho de escola usurpe entre aspas, poderes que efectivamente deveriam ser do conselho pedagógico... nalgumas matérias deveriam ser exclusivamente do pedagógico.” (PCP/e)

Ou, o poder unipessoal do director executivo, que segundo este actor:

“ Há sempre conflito... os adjuntos não têm competências distribuídas... no fundo estão ao seu dispor.” (PCP/e)

Contudo, ao nível do “modelo praticado”, este actor também rodeia o conflito nas boas relações pessoais:

“Isso trás um mal estar porque as pessoas conhecem-se, por isso conseguem ultrapassar as coisas, mas parece-nos que o conselho de escola noutra escola poderia interferir na área pedagógica e, no fundo, retirando ao conselho

⁷De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

pedagógico praticamente a sua razão de existir.” (PCP/e)

Verificamos assim que a existência de um “conflito latente”⁸ entre órgãos, que nos é transmitida pelos entrevistados, já não é “escondida” quando se fala abertamente do “modelo-jurídico-formal” ou em relação a outras escolas.

Quem tem o poder “real”?

Constata-se que o órgão de gestão (director executivo e seus adjuntos) é aquele que lidera na “estrutura” escolar, afirmando-se que:

“O DE que tem o poder real.” (PCP/e)

“A direcção executiva sincroniza tudo o que se faz na escola.” (PCE/e)

“A existência de um DE é bastante positiva. Sempre considerei as comissões directivas uma maneira de desresponsabilizar as pessoas, de modo que a responsabilização de um DE é fundamental.” (EE/e)

“[...] todo o mérito ao director executivo com certeza e de facto ele não deixa as suas funções por mãos alheias.” (Prof.B/e)

“Ele efectivamente tem viabilizado sem grandes turbulências o normal funcionamento de uma escola grande.” (RIC/e)

“Fundamentalmente é o DE que as pessoas conhecem, é a ele que põem os problemas... tem o poder real e administrativo.” (RC/e)

Este órgão acaba por não ser contestado, uma vez que a análise nos indica que houve uma passagem directa do presidente do conselho directivo para o cargo de director executivo. Aqui, e de acordo com a tipologia de Gronn,

⁸De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

situamo-lo abertamente no “conflito encoberto”⁹, uma vez que esta “mudança na continuidade” (Falcão, 1993) simboliza a manutenção do poder.

Também é consensual que o conselho pedagógico, ao perder o seu poder deliberativo, perdeu o protagonismo que o “modelo de gestão democrática” lhe trazia:

“Algumas das suas funções passaram para o CE, limitando-se a ser um fazedor de propostas.” (Prof.A/e)

“O conselho pedagógico perdeu, de algum modo, a sua importância... penso que é um órgão que também de ter potencialidades e foi um órgão importante nas dinâmicas das escolas a nível cultural.. foi um órgão esvaziado de conteúdo... meramente consultivo e eu não estou saudosista do 769, não... de algum modo eles não sentem importância nas funções que estão a desempenhar.” (Prof.B/e)

Quais as transferências de poderes do conselho pedagógico para o conselho de escola ao nível do “plano de acção organizacional”¹⁰? Qual o poder do conselho de escola na organização escolar? Estas interrogações irão ser analisadas no decorrer desta pesquisa.

Contudo, podemos concluir que, pela análise das entrevistas, a relação inter-órgãos também é uma situação de “conflito encoberto”¹¹. Pensamos que este testemunho evidencia a nossa análise:

“Não tem havido qualquer tipo de questões e está a haver reuniões institucionais extremamente correctas e de cooperação.” (Prof.B/e)

Mas, se atentarmos nos registos das observações realizadas, verificamos que, se as relações entre o conselho de escola e o director executivo são um exemplo típico do “conflito encoberto”¹², já entre o conselho de escola e o

⁹De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

¹⁰De acordo com a tipologia de Lima (1992)

¹¹De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

¹²De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

conselho pedagógico estamos perante um “conflito manifesto”¹³. O principal indicador conflitual foi, sem dúvida, o sinuoso processo de construção do projecto educativo de escola:

“Acho grave esta situação, até porque o documento fala em civismo e é o próprio pedagógico que não o é.” (RIC/o8)

“Considero a hipótese já falada neste conselho de estar presente um elemento do conselho de escola no conselho pedagógico, como observador.” (DE/o8)

“O problema deles é não aceitarem o conselho de escola.” (Prof.B/o8)

1.3. Projecto educativo de escola: centralização de conflitos

Da análise de conteúdo inferiu-se que o processo de construção do projecto educativo de escola polarizou e foi o grande “bode expiatório” dos “conflito(s) manifesto(s)”¹⁴ entre os três principais órgãos da organização escolar. Assim, a construção deste projecto educativo foi o indicador mais forte de toda a dinâmica de relações de poder que se estabeleceram na escola, muito particularmente entre conselho de escola, director executivo e conselho pedagógico.

Projecto “encomendado”?

Se numa primeira fase se iniciou este processo pela formação de um grupo de trabalho constituído por um grupo de nove professores do conselho pedagógico:

“Entretanto aconteceu uma coisa que foi o seguinte: no primeiro ano da experiência, ainda não tinha saído a legislação, aliás... a questão tardia de toda a legislação emperrou todo este processo... uma nova gestão com um conselho

¹³De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

¹⁴De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

pedagógico à moda antiga... nessa altura as pessoas que estavam no pedagógico ainda conseguiram fazer o tal esqueleto... no final do ano vem a tal legislação... a legislação muda e no pedagógico não se conseguiu fazer nada... as pessoas achavam que era uma coisa muito profunda que devia sair de todas as estruturas da escola... e portanto aí perdeu-se a questão do PEE.” (Prof.A/e)

Contudo, a questão para o director executivo é apresentada mais linearmente:

“Chegou-se à conclusão que os professores não sabiam o que era um projecto educativo de escola e eu encomendei o projecto lá fora.” (DE/e)

Se este actor assume ter tomado para si a liderança deste processo, ao manipular os processo de decisão de quem participa nele, estando assim perante o terceiro nível da tipologia de Morgan (1986) - “dos próprios processos” -, já os presidentes dos órgãos colegiais têm um versão diferente. Assim, de acordo com estes actores, surge um grupo de trabalho “emanado do conselho pedagógico”, formado pelo próprio director executivo, pelos presidentes do conselho de escola e do conselho pedagógico, e por um elemento exterior à escola. Verifica-se assim que estes actores não assumem directamente o conflito de interesses que está subjacente a este processo, preferindo-se manter, quer ao nível do “conflito encoberto”¹⁵, uma vez que este grupo de interesses (presidente do conselho de escola, director executivo e presidente do conselho pedagógico) “pressionam” sobre um órgão, neste caso com o “poder” de orientação educativa¹⁶ na organização escolar, quer ao nível da “participação parcial”¹⁷, uma vez que o poder de decisão se mantém nas mãos dos dirigentes, mas legitimado pelo conselho pedagógico:

“Nós não encomendámos o projecto, nós chegámos a uma fase em que se constitui um grupo de trabalho emanado do conselho pedagógico, que tem o director

¹⁵De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

¹⁶Verificou-se ao longo do estudo, que se este órgão, ao nível do “modelo decretado”, não tem capacidade decisória na definição das políticas educativas da escola acaba, ao nível do “modelo decretado”, por aceitar essas competências.

¹⁷De acordo com a tipologia de Pateman (1974)

executivo, o presidente do conselho pedagógico e o presidente do conselho de escola e encomendou a um assessor exterior à escola que ajudasse a redigir.... mas a última palavra é sempre nossa e esta é a versão real porque parece que houve algumas confusões em relação a isso.” (PCE/e)

“A uma pessoa que trabalha connosco há mais de uma ano... ofereceu-se para trabalhar connosco e tem participado... os três presidentes e mais essa pessoa...e foi assim elaborado o documento que existe hoje, penso que o processo foi um pouco precipitado.” (PCP/e)

Se esta situação aparece legitimada, como verificámos atrás, aos olhos destes três actores, admitindo apenas o presidente do conselho pedagógico que foi um “processo um pouco precipitado”, já para a maioria dos actores estudados não o foi. Ninguém sabe bem como surge este grupo de trabalho, mantendo-se os restantes actores ao nível da “pseudo-participação”¹⁸, limitando-se a ser manipulados por aqueles que têm efectivamente o poder de decisão:

“Fomos confrontados com a situação de o PEE estava a fazer-se, mas não por elementos do conselho pedagógico... o conselho pedagógico teria delegado ao presidente de escola, ao presidente do conselho pedagógico, ao director de turma e a um professor de uma ESE.” (Prof.A/e)

“O que eu acho paradigmático é a elaboração do projecto educativo de escola... cria-se um grupo de trabalho, faz pesquisa, chega a entrevistar-me a mim e aos elementos externos, produz algumas linhas orientadoras... e o fenómeno mais interessante é este, ou seja, como se chegou à conclusão que a escola era incapaz de produzir o seu projecto, é o grupo dos grandes... o que é estranho num grupo de trabalho, mais uma pessoa do exterior que é contratada para o efeito.” (RIC/e)

E continua este actor, criticando o comportamento dos “grandes”:

“Se há dinheiro para pagar ao exterior, porque é que não se disponibilizou esse dinheiro relativamente a pessoas da própria escola que fizessem efectivamente o trabalho de acordo com a metodologia participativa?” (RIC/e)

¹⁸De acordo com a tipologia de Pateman (1974)

Se o elemento “convidado”, “encomendado”, surge sempre como alguém de quem não se sabe muito¹⁹, uma pessoa de quem não se fala muito, numa reunião de conselho de escola (11/12/94) o nome levantou sorrisos sarcásticos da parte de alguns elementos do conselho, tendo o presidente do conselho pedagógico reagido:

“Criticar a pessoa de fora está fora de causa. Não se trata disso, era um grupo de trabalho, apesar de haver um elemento exterior à escola e aliás foi apresentado ao conselho pedagógico.” (PCP/o6)

Ficam, no entanto, as inquietações de um professor do conselho de escola:

“Parece-me um grupo de fantasmas e um senhor de fora. Será que está divorciado? Mas o grupo não é assim tão grande, será um fantasma?” (Prof.5/o6)

Como podemos constatar pela crítica aberta em plena “arena política” (o conselho de escola), estamos perante um “conflito manifesto”²⁰ instalado entre o “grupo do projecto educativo” e os restantes actores do conselho de escola.

Projecto “bloqueado”?

Verificou-se ainda que os próprios autores internos do projecto não tinham qualquer dimensão do possível conflito aquando da “descida” deste ao conselho pedagógico, contando apenas com a aprovação e não com uma reformulação do documento por parte deste órgão. De facto o conselho pedagógico não aceitou o documento produzido por este grupo, tendo elaborado um documento a partir deste. Assim, as reacções não se fizeram esperar,

¹⁹ Actualmente, este é um quadro superior do Ministério da Educação, e em relação à sua participação neste grupo de trabalho que foi convidado a colaborar na elaboração do projecto educativo, uma vez que já tinha participado numa acção de formação sobre projecto na respectiva escola.

²⁰De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

estando agora o “conflito manifesto” localizado ao nível das dinâmicas dos próprios órgãos:

“Pensava que a versão que foi apresentada à escola não iria ser posta em causa... a sua estrutura. No entanto, os factos apontam-nos para que as coisas não estejam a decorrer assim.” (PCE/o9)

“Muita gente pensa que para aprovar um documento é necessário refazê-lo todo... consultas foram feitas mas não nasceu nada. Agora que tenha que ser tudo reformulado... que pessoas de má fé, estão a levantar, a tentar através de estratégias que seja feito tudo de novo, não aceito.” (DE/o9)

“O bloqueio é de racismo, é chocante!” (PCE/o9)

“A luta tem limites não gosto que me façam de burro.” (DE/o9)

“Quem vai elaborar o projecto final? Se os chefes de Departamento vão fazê-lo à revelia dos autores iniciais ... não se deverão encontrar todas as vias para que não haja desencontro de linguagens?” (RIC/o9)

A resposta do presidente do conselho de escola é sintomática:

“A nossa ideia era participar no CP, mas o CP não nos convidou. Quando nós aprovámos descentralizar competências... pensámos ir acompanhados com alguns conselheiros.” (PCE/o9)

Contudo, outros elementos do conselho de escola mostram um tom mais conciliatório e temem que uma intervenção do órgão em todo este processo possa agudizar a já frágil relação entre órgãos:

“É necessário sensibilizar os chefes de departamento... não destruir e voltar atrás, mas construir nas alternativas.” (Prof.A/o9)

“É necessário conduzir com delicadeza sensibilidades feridas, modos de olhares diferentes da escola, é melhor que a discussão dê bons frutos, pois qualquer intervenção só atrapalhará.” (PCP/o9)

“A intervenção do CE não resolverá, mas agravará, não digo isto para fugir à guerra... criticismo e agressividade é assim que pode ser entendida a intervenção. O calendário termina em Janeiro. Proponho que após Janeiro é que se intervirá... aí teremos legitimidade para perguntar. Agora é um erro!” (Pro.B/o9)

“O bloqueio pode ser em Janeiro, no entanto, penso que o PCP está empenhado em que saia um documento de consenso.” (PCE/o9)

O prazo dado pelo conselho de escola para entrega deste documento foi Janeiro de 1995, mas este só é apresentado ao conselho de escola no dia 15 de Fevereiro de 1995. No entanto, o projecto apenas tinha sido aprovado na sua generalidade pelo conselho pedagógico, uma vez que a caracterização da escola e do meio tinha sido retirada, devido a uma informação de “última hora”, por parte do director executivo que informou o conselho pedagógico na altura da aprovação do documento pelo respectivo conselho. Aliás, esta situação foi comentada por um elemento do conselho de escola como tendo sido um elemento perturbador perante um processo tão arrastado:

“O DE não passou os dados estatísticos ao conselho pedagógico e veio provocar uma situação de instabilidade.” (Prof.2/o9)

Contudo esta frase, para além de ter suscitado um sorriso nos lábios dos restantes membros do conselho de escola, não teve qualquer eco. As razões poderão ser várias: a “frente de combate” era o conselho pedagógico; o director executivo tinha-se mantido ao lado do conselho de escola e ia deixar a escola²¹; e o desgaste de todo este processo é evidente nos três órgãos:

“Há uma saturação na agenda deste próprio conselho, que leva até à perversão.” (PCE/o9)

“O CP está saturado... até os chefes de departamento não querem fazer este trabalho, é trabalho a mais.” (PCP/o9)

“O PEE é já um documento *ad eternum*, estamos a brincar aos comboios.” (DE/o9)

²¹O director executivo reformou-se no final do lectivo de 1994/95.

Esta discussão arrastou-se durante duas reuniões onde se atingiu o clímax de todo este “conflito manifesto”²². A discussão mantém-se entre aqueles que consideram que:

“Não podemos aprovar isto se o CP não aprovou.” (Prof.1/o11)

“É uma questão de princípio.” (DE/o11)

e entre os que acham que:

“Isto é uma perda de tempo porque os dados estatísticos.” (RC/o11)

“[...] o que me interessa ter estes dados no PEE se eles todos anos mudam, saber as idades dos funcionários?” (Prof.3/o11).

“É irrelevante não terem aprovado a parte dos elementos estatísticos. Propusemos que fossem anexados ao documento elementos mais actualizados.” (PCP/o11)

E continua, criticando “manifestamente” o comportamento do conselho de escola:

“Mas o que é relevante é que este órgão desaprove um documento que tivemos imenso tempo a fazê-lo! Houve da minha parte boa vontade em dar-lhes toda esta documentação... O PCP e o CP ficam muito satisfeitos se aprovarem...assim não vai haver uma reunião do conselho pedagógico para isto...há coisas mais importantes.” (PCP/o11)

O presidente do conselho pedagógico acaba por sair da sala após duas horas de debate. O presidente do conselho de escola tenta pôr o documento à votação, mas não consegue mobilizar os restantes elementos do conselho de escola. Há ainda um professor que considera que esta discussão é uma questão de pormenor, ao que o director executivo responde:

“Pormenor de última hora?! Na primeira versão entenderam que deveriam mudar o preâmbulo...foi a todos os grupos pedagógicos. Na segunda versão foi visto pelas bases...porque é que se esqueceram desta pequena parte, não tenho rigorosamente nada a ver com isto. Demoraram-se meses e depois surge uma parte... não sei até que ponto há coerência de quem executa? (DE/o11)

²²De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

Se pensarmos que ninguém conhecia a versão mais recente da caracterização da escola, referida pelo director executivo, mas não apresentada; se pensarmos que o director executivo não disponibilizou os dados, mantendo-os na “gaveta” do gabinete de gestão, se pensarmos que o director executivo aproveitou para dar essa informação no momento em que o conselho pedagógico estava a colocar à votação a terceira e última versão do projecto educativo, então, estaremos perante o “conflito manifesto”²³ de interesses, o qual evoluiu para uma forma de poder que consistiu em controlar estrategicamente os processos de decisão, através da manipulação do conteúdo de um documento, neste caso a caracterização actualizada da escola. Estamos assim, de acordo com a tipologia apresentada por Morgan (1986), no segundo nível de controlo dos processos de decisão, isto é, “das questões e dos objectivos”.

É no dia 6/3/95 que efectivamente o projecto educativo de escola é aprovado²⁴ por consenso com um voto de abstenção do presidente do conselho de escola. No entanto, o presidente do conselho pedagógico ironicamente acaba por “propor”:

“Então, não há champanhe?” (PCP/o11)

Não nos passou despercebida esta frase em tom de lamento:

“O PEE serve para alguma coisa ou é relevante? As escolas têm condições para elaborar um PEE? Se calhar, não vale a pena existir um CE.” (PCP/o11)

Passado um ano após a investigação voltámos à escola, encontrámos o director executivo já reformado e perguntámo-lhes como ia a “saúde” do projecto educativo de escola:

“Olhe, continua na gaveta, ninguém mais pensa nele!”(DE)

²³De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

²⁴ Para além, dos professores, director executivo e respectivos presidentes do conselho de escola e do conselho pedagógico, encontravam-se presentes os três representantes locais.

Conclusões

Podemos concluir que todos os actores evidenciam um “conflito manifesto” em relação aos centros de decisão central. A situação torna-se mais complexa quando descemos ao nível do “locus local”. Se à primeira vista, verificamos que os conflitos acabam por ser escamoteados (a vertente - recusa de conflito - tem um sentido mais na ordem do “não dever haver”) pelas boas relações “domésticas”, ao nível do “plano de acção organizacional”, através de uma tentativa de produção das próprias normas (as reuniões de terça-feira com os titulares dos três órgãos, por exemplo); após uma análise mais aprofundada, verifica-se que os “conflitos manifestos” (Gronn, 1986) também transparecem na organização escolar, mais concretamente ao nível das relações entre os três órgãos principais: conselho de escola, director executivo e conselho pedagógico. O exemplo mais paradigmático é, sem dúvida, o sinuoso processo de construção do projecto educativo de escola. Este conflito instalou-se não só ao nível da relação entre órgãos, como se manifestou entre estes e um dos “grupos do projecto educativo”, formado pelos presidente do conselho de escola, director executivo, presidente do conselho pedagógico e um “senhor de fora”. Para finalizar ainda pudemos observar que estes conflitos estão intimamente ligados aos jogos de interesses que se estabelecem na organização escolar e, logicamente, aos poderes de decisão de cada titular. No entanto, duas evidências e uma especulação são para recortar:

- O reconhecimento por parte dos actores do poder formal do director executivo.
- A resistência do conselho pedagógico como órgão de *staff* e já não como órgão deliberativo.
- A interrogação do conselho de escola como órgão de definição da(s) política(s) da escola?

2. O conselho de escola: órgão de definição das políticas da escola?

Nesta secção analisamos os dados gerais relativamente à caracterização que a diversidade de actores/representantes que constituem o conselho de escola tecem sobre o respectivo órgão. Assim, tentaremos interpretar o seu posicionamento face às:

- atribuições e competências do conselho
- modo de funcionamento do conselho
- efeitos produzidos pela acção do conselho
- influência que o conselho exerce na escola

A sua organização foi construída a partir de dois planos analíticos: “o plano das orientações para a acção organizacional” e “o plano da acção organizacional”²⁵. Os dois planos analíticos foram elaborados com base em duas dicotomias (valorização positiva /valorização negativa e percepção real/percepção idealizada) representativas do posicionamento dos sujeitos estudados.

2.1. Atribuições e competências do conselho: opiniões “quase encontradas”

Constata-se que a maioria dos representantes do conselho de escola (os professores, à excepção do detentor do cargo de presidente do conselho pedagógico, os pais e os alunos) concorda com as atribuições e competências do órgão ao nível do “modelo-jurídico-formal” e gostaria que estas se consolidassem:

“É o órgão que decide as orientações.... que aprova as orientações... e é desejável que o seja cada vez mais.”(DE/e)“É o órgão superior ao nível da escola... a quem compete única e exclusivamente as medidas de fundo.” (PCE/e).

²⁵De acordo com a tipologia de Lima (1992)

“Dá um maior envolvimento de toda a comunidade escolar nos deveres da escola. É um órgão imprescindível desta gestão!” (A/e)

“Quanto às atribuições como órgão, digamos que é o órgão superior ao nível da escola, eu concordo.” (EE/e)

“É o órgão que decide.” (PCP/e)

Contudo, o presidente do conselho pedagógico, como já verificámos na secção anterior, não aceita a “subalternização” do conselho pedagógico, considerando assim,

“[...] que existem competências pedagógicas no conselho com as quais não estamos de acordo.” (PCP/e)

Se a maioria destes actores, ao nível do “modelo-jurídico-formal”, concorda com as atribuições e competências do conselho de escola, já ao nível do “plano da acção organizacional”²⁶ a debilitação institucional deste órgão político é acentuada por estes representantes. De facto, a prática organizacional dos actores proporcionou uma leitura falhada das atribuições e competências do conselho. Considerando-se inalterável o pressuposto da escola como unidade social, perspectiva-se assim que a decisão política deste órgão deveria ser “transferida” ao nível da “territorialização local” (Barroso, 1996a), fazendo-se a apologia de um “associativismo escolar”²⁷, concretizado no conselho local de educação:

“Uma das competências do conselho local de educação seria o estabelecimento da rede em colaboração entre as escolas e a comunidade. É esse que tem que ter a função profissional num estabelecimento de rede na segurança dos alunos, na segurança das escolas, o empreendimento dos cursos, porque é esse o órgão que tem que dizer o que nós precisamos, porque não podem continuar a ser umas quintazinhas dos directores executivos, dos conselhos directivos ou dos conselhos de escola.” (PCE/e)

²⁶De acordo com a tipologia de Lima (1992)

²⁷“Isto é, que para além deste movimento de cima para baixo, que se traduz na transferência de competências do poder central para as autarquias e para as escolas, tem que haver simultaneamente um movimento de baixo para cima, que é o movimento do associativismo escolar.” (Barroso, 1996a:17)

Também se, ao nível do modelo-jurídico-formal, os representantes dos interesses sócio-económicos e dos interesses culturais mostraram expectativas em relação a este órgão, já no “plano da acção organizacional”²⁸, estes actores tecem algumas considerações negativas, que podem ser centralizadas nos seguintes testemunhos:

“Teremos que reequacionar e reformular as funções e até provavelmente a constituição do conselho de escola, porque teoricamente a existência de um conselho pedagógico e dum director executivo... acho que, em termos constitucionais, está bem... agora na prática não funciona.” (RISE/e).

“A existência de um conselho local de educação seria mais realista.” (RIC/e)

Já a representante da Câmara, posicionando-se ao nível do próprio “modelo-jurídico-formal”, não manifesta qualquer expectativa em relação a este órgão:

“Se é o meio que deve estar a participar na escola, na rede escolar, na planificação do sistema, nas políticas educativas locais, então não faz sentido, do nosso ponto de vista, que seja feito num órgão interior à escola.” (RC/e)

Acabando por sustentar a sua posição na apologia de uma “territorialização ao nível local” (Barroso, 1996a), que a própria Câmara está a dinamizar:

“Estamos a projectar um projecto local, que pode ser ou não concelhio, talvez um conselho local de educação... mas é um processo complicado. Estamos ainda na fase de arrancar dificuldades, de estudar a composição e da penetração mais eficaz do órgão. Numa primeira fase, privilegiámos o contacto só com escolas do pré-escolar até à universidade e professores. Fizemos um inquérito-amostra, funcionando apenas como teste, para estudarmos o espaço de estratégias a delinear e a possível composição do órgão. Surgiram duas posturas: uma, que via este órgão como um órgão de reivindicação face ao ministério; a outra queria todas as estruturas do ministério presentes, todos os interesses locais, todas as empresas... de qualquer forma terá que ser uma estrutura flexível, organizada em grupos, grupos de trabalho de projectos e nunca um órgão fixo e muito representativo... isto corresponde a um esforço da autarquia... de nos institucionalizarmos.” (RC/e)

²⁸De acordo com a tipologia de Lima (1992)

Constatou-se ainda, em termos globais, que os actores, ao nível do “plano de acção organizacional”²⁹ tiveram muita dificuldade em diferenciar as atribuições e as competências do órgão com o modo de funcionamento do mesmo, a que não esteve alheio certamente o(s) jogo(s) de interesses dos diferentes “olhares” representados neste conselho.

2.2. O funcionamento do conselho: opiniões desencontradas

Ao analisarmos o modo de funcionamento deste órgão concluímos que as críticas destes actores se centram nos dois níveis de análise que seleccionámos..

A maioria dos professores e a representante da Câmara imputa directamente ao próprio “modelo jurídico-normativo” a não exequibilidade do funcionamento deste órgão, considerando que o “locus central” não conduziu à viabilidade do conselho de escola como órgão de definição das políticas da escola:

“Quais as condições que este novo modelo dá? O que é grave é que vai frustrar o funcionamento do conselho de escola. Aqui temos uma boa escola para a experiência e não funciona. Estamos sempre em reformas, na reforma da reforma... é difícil responsabilizar o corpo docente!” (RC/e)

“O novo modelo não dá condições suficientes ao conselho de escola e tem que passar a dar... porque o conselho de escola tem que funcionar.” (DE/e).

“Eu acho que o modelo não criou as condições para a participação desse órgão. Criou um órgão, não criou as condições para o funcionamento desse órgão.” (PCE/e).

“Não foram dadas condições de funcionamento para que as pessoas de facto exerçam esse poder como órgão de direcção da escola.” (Prof.B/e)

“O modelo ao não definir o funcionamento do conselho de escola... liquida o órgão... é o que se está a passar em outras escolas e aqui a tendência é essa.” (PCP/e)

²⁹De acordo com a tipologia de Lima (1992)

Apesar de nunca se ter manifestado abertamente, através da observação que realizámos ao conselho de escola constatámos que o presidente do conselho pedagógico estava ausente na maior parte das reuniões e só permanecia apenas quando se tratava de assuntos directamente relacionados com o conselho pedagógico, corroborado, aliás, por um dos actores:

“O presidente do conselho pedagógico não assistia em regra às reuniões do conselho escola ou então saía a meio.” (RISE/e)

O representante dos alunos, já em relação ao funcionamento deste conselho, dá no seu conjunto uma valorização positiva, isto ao nível do “plano da acção organizacional”:

“Temos feito o possível para que funcione o melhor possível. São pessoas muito experientes... acho que já percorreram tudo o que havia a percorrer e são pessoas que têm muito interesse em que as coisas andem para a frente e estão a fazer todos os possíveis para que a coisa funcione com todos os elementos... tentam que a coisa seja o mais perfeita dentro do modelo que foi idealizado.” (A/e)

Constatamos assim que estes representantes, para além de tecerem elogios ao funcionamento deste órgão, também se sentem como “parceiros de concepção”³⁰ (a utilização da primeira pessoa do plural é o exemplo disso). Fica-nos, contudo, a interrogação sobre a quem se referirão quando falam das pessoas “que já percorreram tudo o que havia a percorrer”? Referir-se-ão apenas aos professores? No entanto, estes actores não escondem os problemas que têm surgido ao nível do “locus central” que, por sua vez, se fazem reflectir ao nível do “locus local”, mas sempre acentuando que se têm ultrapassado as situações:

“Temos tido grandes dificuldades, mas apesar de tudo, até agora temos conseguido. Contudo, as condições de trabalho não são as melhores. Há falta de regulamentação para o seu funcionamento... devido a isso temos tido algumas deficiências de trabalho, especialmente de horários. Torna-se um bocadinho difícil para os alunos, não só pelos alunos, o pessoal não docente também tem dificuldade.” (A/e)

³⁰De acordo com a tipologia de Charlot (1994)

Se a imagem, como referimos na secção anterior, através das entrevistas, que estes actores dão deste órgão é no seu conjunto positiva, já a observação e a própria análise documental não o indicam. Só estiveram presentes numa única reunião do conselho de escola (17/12/94), onde tiveram apenas uma intervenção ao afirmarem desconhecer a problemática sobre projecto educativo de escola, como veremos mais à frente.

Se verifica que os professores e a representante da Câmara tecem considerações essencialmente ao nível do “locus central”, constata-se, por outro lado, que os restantes representantes localizam o seu disfuncionamento do órgão essencialmente no “plano da acção organizacional”³¹ (horário, agenda, etc.), “denunciando” implícita ou explicitamente o funcionamento corporativo do grupo docente:

“Entrava à noite, às nove e meia e às vezes acabava-se à uma e tal, duas da manhã e tinha que entrar às oito. Tinha que me levantar muito cedo. Era muito cansativo, para mim não dava.” (PND/e)

“Cansado, porque não há interesse nenhum, por que um professor fala disto, o outro diz também que é da opinião daquele, mas repete tudo o que outro disse ... e as coisas não têm avançado.” (EE/e)

“Porque as reuniões são prolongadíssimas... e porque só tratam de assuntos exclusivamente pedagógicos da escola: regulamentos internos, até mesmo disciplinares, mas que poderiam interessar à associação de pais, mas que não interessam minimamente aos culturais ou os sócio-económicos ... sobre os quais nós podemos ter opinião mas até me abstenho de emití-la.” (RISE/e)

Ou, ainda de acordo com o mesmo actor:

“Há outro aspecto que também queria salientar, é que este conselho, não sei se da mesma forma que noutras escolas de experiência... ou se de uma maneira mais acentuada, tem trabalhado com muita dedicação e muito interesse, de tal maneira que já se fizeram perto de 40 reuniões. Ora, 40 reuniões pode estar certo para os professores, mas é demais para os membros não docentes e nota-se um afastamento nítido dos membros não docentes.” (RISE/e)

³¹De acordo com a tipologia de Lima (1992)

Esta crítica subtil, mas irónica, é extensível a todos os elementos não docentes. Confrontados com a questão de saber por que é que se abstinham de tomar decisões, fugindo assim a um possível “conflito manifesto”³² com o grupo dos professores, remetem esta problemática para a indefinição organizacional interna que, de acordo com estes representantes se faz sentir essencialmente a partir da não distinção quer entre direcção e gestão quer direcção e orientação pedagógica:

“Certos problemas que poderiam ser remetidos para o respectivo conselho pedagógico, se forem mais da área pedagógica, ou para o director executivo, se for gestão corrente do que propriamente para um órgão de direcção!” (RISE/e)

É importante salientar que, durante a observação que realizámos, não constatámos qualquer referência explícita. Apenas, como já referimos anteriormente, verificámos algumas situações de “enfado” por parte destes representantes, que se manifestavam num alheamento ou até a uma escapadela para fumar um cigarro. Estamos, mais uma vez, perante o nível da “pseudo-participação”³³. Mas não será esta voluntária, por parte destes representantes? Lembremo-nos que estes são bastantes críticos quando a sós com o entrevistador, mas em colectivo será que se esquecem mais uma vez “que estão ali como professores” ou, ainda , como dizia o representante dos interesses sócio-económicos com a fina ironia que lhe é tanto peculiar:

“É natural que ... enfim, os órgão responsáveis, o director executivo e o presidente do conselho de escola, tenham um certo acanhamento em pedir colaboração mais activa àqueles voluntários que vão lá de fora e que estão ali só por amor à camisola ... e, então, eles evitam assim pedir uma ocupação.” (RISE/e).

Com este “amor à camisola” não se referirão aos 10 anos como professor naquela escola? O próprio actor o confirma.

³²De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

³³De acordo com a Tipologia de Pateman (1974)

2.3. Os efeitos do conselho: opiniões “(re)encontradas”

Esta questão (os efeitos do conselho) leva a que alguns actores se interroguem sobre a pertinência da existência do conselho de escola, uma vez que consideram que este órgão não tem visibilidade na escola:

”A questão da existência do conselho de escola... as pessoas não sabem muito... pronto existe um conselho... já várias colegas me disseram: olha, se não existisse, se calhar não era diferente. Eu não sei se seria diferente ou se não era... a ideia que tenho, pessoalmente que havia alguma diferença, mas é uma grande interrogação. Aquilo que nós esperamos do conselho de escola... eu acho que é uma montanha que pariu um rato!” (Prof.B/e)

Assim, os efeitos produzidos pela acção deste conselho são “desculpabilizados” quer pelo “locus central” que não criou condições para o seu funcionamento:

“Portanto, as condições que o modelo proporciona acabam por desvalorizar este órgão, e as condições de intervenção nele são muito reduzidas.” (PCE/e)

“A minha percepção é que eles, Ministério, estão a provocar um esvaziamento progressivo.” (RISE/e)

“Muito francamente, o modelo, ao não dar condições, põe em causa o órgão... e acaba por contrariar um conjunto de dinâmicas que acabam por ser contraditórias com a gestão participada.” (RC/e)

quer a nível do “plano de acção organizacional”:

“Dizem que o conselho de escola é o órgão da direcção da escola, mas segundo o que vi o director executivo diz a tudo muito bem, mas é ele quem manda. Então para que serve o conselho de escola? Não serve para nada! O DE é o principal, não é? Ninguém se lembra do conselho de escola. Recorrem sempre ao DE e aos adjuntos.” (PND/e).

quer ainda ao nível dos dois planos analíticos, no caso do representante dos interesses culturais:

“Face a um órgão que tem múltiplas competências e que por via do que está estabelecido tem meia dúzia de reuniões ao longo do ano... ora isto traz como consequência uma polarização nas questões imediatas em detrimento das questões de fundo... ficamos à volta de questões que dizem sobretudo respeito quer aos professores quer aos interesses imediatos ao funcionamento da escola” (RIC/e)

Assim, quando interpelado sobre os problemas que levantou, se seriam apenas da responsabilidade do poder central e se não deveriam ser também imputados directamente às próprias lógicas de funcionamento que os próprios actores imprimem, afirma:

“No meu caso, na medida em que sou professor, naturalmente que fui resistindo à desmobilização. Resisti e fui capaz de ir percebendo aquele tipo de dinâmica, mas fui dizendo que não fãmos longe.” (idem)

Mas se a resposta anterior é paradigmática, isto é, se há uma crítica aberta ao funcionamento corporativo por parte dos professores, que provocam um esvaziamento do próprio órgão, de acordo com as palavras do actor, também é verdade que se percebe uma crítica ao poder central, como que se desculpabilizando do que disse anteriormente:

“A expectativa de o modelo ser viável ou não, levou a que nunca tivéssemos tomado uma posição de relançar com mais acuidade estas questões.” (RIC/e)

Este representante faz uma colagem nítida entre o funcionamento do próprio conselho em si e o comportamento corporativo dos representantes professores, como observaremos mais detalhadamente à frente. No entanto, ao longo da pesquisa pudemos constatar que este actor tentou desbloquear o funcionamento fechado deste órgão, propondo que a escola ausculte as instituições locais, que deixe de se considerar o “umbigo instalado” e que parta para uma relação de reciprocidade com as instituições e as empresas locais:

“Tenhamos um primeiro contacto com as associações... e numa fase seguinte, então, vamos institucionalizar determinados protocolos... face aos quais seja possível sermos recíprocos, darmos e recebermos.” (RIC/e).

Já a representante da Câmara nunca estabelece qualquer ligação entre o “locus central” e o “locus local”, mesmo quando se coloca ao nível do “plano de acção organizacional”³⁴:

³⁴De acordo com a tipologia de Lima (1992)

“Fica-se pelos assuntos marginais e não se tratam as grandes linhas, mas devido ao próprio normativo... há um conjunto de medidas que é imposto fazer e como isso tem prazos legais sem os quais a gestão quotidiana não é possível... a não ser que se passe por cima do normativo, se esqueça simplesmente que exista... são sempre esses assuntos a ocupar muito tempo das reuniões... aqueles que deveriam ter mais espaço de reflexão são remetidos para a próxima reunião, não chegando a haver ou, quando surgem, surgem fora de prazo... é completamente frustrante, porque já foram ultrapassados pela calendarização.” (RC/e)

E continua:

“O exercício da parceria é exercido sempre fora... supostamente eu deveria fortalecer essa parceria. É curioso, sendo eu a representante da Câmara no conselho de escola, que todas as relações que a Câmara tem com a escola, nenhuma delas passa pelo conselho de escola, apesar de, às vezes, serem as mesmas pessoas... mas nunca falámos aqui.” (idem)

Pensamos que estas palavras são esclarecedoras do “disfuncionamento” do conselho de escola e que será difícil para esta representante continuar a insistir unicamente ao nível do “locus central” e nunca ao nível das dinâmicas e/ou das lógicas das práticas organizacionais dos actores.

2.4. A influência do conselho: opiniões “encontradas”

Percepciona-se assim que a influência que o conselho de escola exerce na escola é sentida como mínima para a maior parte dos representantes:

“Não tem existência real... não é visível, nem na escola nem no Ministério.” (PCE/e)³⁵

“Ficamos à volta de questões que dizem sobretudo respeito, quer aos professores, quer aos interesses imediatos ao funcionamento da escola... portanto questões como o regulamento interno, questões como o projecto educativo de escola, com o que isso implicava de relação com a comunidade, etc... não tem sido possível fazer-se.” (RIC/e)

“Acaba por ser um órgão em que os professores não sentem muita utilidade.” (ProfA/e)

³⁵Esta última crítica refere-se ao descontentamento que este actor demonstra ao afirmar que: “A correspondência entre o Ministério e a escola é sempre dirigida ao director executivo... até parece que o conselho de escola não existe.” (PCE/e)

“Falava-se muito e decidia-se muito pouco.” (EE/e)

“A sua utilidade é duvidosa... acaba por não ser eficaz.” (RC/e)

Contudo, é extremamente elucidativo o testemunho de uma representante professora, que, por um lado, consciente da parca visibilidade e operacionalidade do conselho de escola, acaba por remeter esta situação para o protagonismo que o director executivo mantém na organização escolar:

“[...] não tem conseguido, ainda não conseguiu a suficiente antecedência na antecipação da liderança... ele (DE) faz um esforço de informação grande aos elementos do conselho de escola e, portanto, às vezes, gostaríamos, se calhar, de ter a tal antecedência, a tal antecipação.” (Prof.B/e)

Por outro lado, não deixa de realçar que o conselho de escola voluntariamente, não tem assumido o protagonismo que o “modelo-jurídico-formal” lhe confere:

“Penso que tem intervindo na definição das coisas... discutindo, melhorando, alterando, dando opiniões e, portanto dando indicações, quer ao conselho pedagógico, quer ao director executivo, de uma forma que não tem pretendido aparecer como de facto grande protagonista... Penso que na prática não tem sido tão pato quanto isso.” (Prof.B/e)

Não será esta uma estratégia da parte do conselho de escola, ou de algun(s) grupo(s) deste órgão, o não ter “pretendido aparecer como... grande protagonista” da definição das políticas da escola? Será ainda que este órgão, que é formado por elementos com experiência em cargos directivos anteriores, não teria a capacidade estratégica de antecipação e de liderança? Ou terá sido antes o “medo” de não ferir susceptibilidades, fundamentalmente, em relação ao órgão que perdeu o protagonismo na escola? O único indicador que os actores percebem de alguma influência do conselho de escola é o de “regulador” e “fiscalizador” dos poderes do órgão unipessoal:

“Ao menos há a percepção de que há um órgão que pode eventualmente perguntar, e isso poderá levar a que eles tenham mais cuidado.” (Prof.B/e)

Assim este conselho não tem sido o órgão de definição das políticas da escola decretado pelo “modelo jurídico-formal”, muito pelo contrário, as práticas organizacionais (“o que é”) evidenciam que:

“Não se ficou pelas políticas...ficou-se mesmo por praticamente... aquilo passou a ser um conselho... um órgão de gestão da escola.” (RISE/e)

Conclusões

A análise dos dados permite extrair as seguintes conclusões:

– Constata-se que a maioria dos representantes do conselho de escola³⁶ afirma concordar com as atribuições e competências deste órgão ao nível do “modelo jurídico formal” e que gostariam que fossem criadas condições para que estas se consolidassem. No entanto, no “plano da acção organizacional”³⁷ estas orientações e competências são esvaziadas quer pelo “locus central”, quer pelo “locus local” de acordo com as lógicas e os interesses dos representados. Se para os professores, alunos e representante da Câmara, ela se faz sentir essencialmente ao nível do “locus central”, uma vez que, na sua generalidade, imputam as críticas ao funcionamento deste órgão essencialmente ao “modelo jurídico-formal”; já os representantes dos pais e encarregados de educação, o pessoal não docente e os restantes representantes locais, que acarretaram maiores expectativas em relação ao seu contributo no processo de definição das políticas da escola, ao sentirem-se apenas como “verbos de encher” (EE/e), tecem uma crítica aberta ao comportamento organizacional dos professores, como teremos oportunidade de observar mais detalhadamente à frente. Também é interessante a posição do representante dos interesses culturais, quer pela “duplicidade” dos planos analíticos que utiliza, quer pelas tomadas de posição que manifestou durante a pesquisa, alertando para os perigos de esvaziamento do órgão de direcção e, consequentemente, a “baixa auto-estima” que este conselho reflecte nos efeitos produzidos pela acção do mesmo.

– Constata-se também que o representante do pessoal não docente é aquele que tem uma visão menos optimista da influência real que o conselho

³⁶Como constatámos através da análise de conteúdo, a representante da Câmara tem uma posição contrária, e a sua participação no conselho de escola deve ser encarada: “Estamos aqui devido à experimentação do novo modelo de gestão. Fomos convidados e é nessa qualidade que aqui estou.”(RC/e)

³⁷De acordo com a tipologia de Lima (1992)

exerce nos diferentes domínios de actividade, considerando-o um órgão vazio de poder e sem qualquer visibilidade na escola. Aliás, para este representante, o poder formal encontra-se no órgão de gestão da escola.

- Constata-se ainda que é o representante dos alunos que demonstra uma imagem mais positiva deste órgão, apesar de reconhecer que “se torna um bocadinho difícil para os alunos... o pessoal docente também tem dificuldade.” (A/e).

– Quanto à opinião global dos membros do conselho, poderemos afirmar que, à excepção talvez dos alunos, todas os outros representantes são unânimes em afirmarem que o conselho de escola “sofre” de um esvaziamento de poder, motivado quer pelo “plano das orientações para a acção organizacional” (falta de regulamentação atempada, situações de desigualdade em relação à questão das compensações, duração dos mandatos, etc.), quer ao nível das práticas do funcionamento dos seus actores, isto é, ao nível do “plano da acção organizacional”, uma vez que também é unânime, à excepção dos alunos, da representante da Câmara e da maioria dos professores, o descontentamento dos restantes representantes em relação ao funcionamento corporativo da clientela dos professores no conselho de escola. É interessante verificar que todos eles fazem uma colagem do comportamento corporativo dos professores ao funcionamento do órgão. Estaremos perante um corporativismo reforçado por parte destes actores? Não será esta uma forma subtil de resistência à “reforma-decreto” (Lima, 1994a).

– Em relação aos efeitos produzidos pela acção do conselho, foram tecidas críticas por todos os representantes. Os professores e representante da Câmara, mais uma vez, acusando essencialmente o “locus central”, os restantes elementos, à excepção do representante dos alunos, responsabilizando em

particular o “plano da acção organizacional”³⁸, a qual se irá agudizando no decorrer da análise de conteúdo.

– Apesar dos representantes manifestarem, pelo menos ao nível das entrevistas - já que não se verificou qualquer estratégia durante a observação - que gostariam de ver aumentado o protagonismo do conselho de escola, a fraca ou quase nula influência que este órgão exerce na definição das políticas da escola é uma realidade. Esta realidade reflecte-se na falta de visibilidade e na parca operacionalidade deste órgão.

Será que se deve à falta de tradição no nosso sistema educativo de um órgão de direcção distinto do órgão de gestão?

Será que não interessa esta separação entre estes dois órgãos (direcção e gestão) e a quem?

Será que não existirá um outro órgão da escola a quem foi retirado o anterior protagonismo das políticas educativas (pedagógicas) do estabelecimento de educação e ensino, e que não viu com “bons olhos” a sua subalternização?

Será que a tradicional cultura escolar “isolacionista”, a qual não reflecte a escola na relação com as dependências locais, conduziu “à debilitação institucional deste órgão político a favor do reforço do poder do seu órgão executivo [...]” (Estevão, 1995:95) Recordamos uma frase metafórica de um elemento da FENPROF à cerca da essência do conselho escola:

“[...] o seu carácter de órgão máximo é subestimado sendo o seu poder fictício, utilizando-se para o descrever a imagem do carro: o pai compra o carro para o filho, mas é ele que o guia, o filho vai atrás com um volante a fingir.” (Entrevista, In Silva, Dias e Falcão, 1994:144).

Resta-nos interrogar se o pai é um pai de uma “família nuclear” ou se estamos perante um “conceito de família alargada”? Isto é, se temos apenas um

³⁸De acordo com a tipologia de Lima (1992)

pai, ou alguns “representantes” de pais? Por outras palavras, será que o pai coabita ao nível do “locus local”? Então, a referência é certamente ao director executivo. Aliás corroborada, um ano mais tarde, após a investigação, quando visitámos a escola:

“Para a saúde desta escola, foi importante matar o pai.” (PCP)

Mas não será que estes actores, se esquecem do “Pai”, que vive afastado da família nuclear, que se mantém ao nível do “locus central” na sua grande casa - o Ministério de Educação -, que vai “concedendo” umas franjas de liberdade, que são sentidas como “pseudo-autonomia” por parte dos filhos, uma vez que estes estão habituados a um “Pai” demasiado centralista e normativista?

Não poderíamos ainda deixar de nos interrogar sobre se estes dados da análise de conteúdo não nos transportarão afinal para a resistência à “reforma-decreto”? Talvez o “jogo das clientelas do conselho de escola”, a observar na próxima secção, facilite a compreensão destas análises interrogadas.

3. O jogo das clientelas no conselho de escola: relações de poder e dinâmicas de participação

A presente secção centra-se na análise dos dados relativos ao posicionamento das clientelas dentro da principal “arena política” da escola - o conselho de escola. As duas questões centrais são a identificação dos interesses e das movimentações estratégicas da(s) clientela(s) sobre a(s) outra(s) clientela(s) e os respectivos processos de negociação com vista à participação e à tomada de decisão. Assim, esta categoria abrange os seguintes domínios:

- percepção/expectativas dos cargos e funções
- percepção/expectativas da capacidade representativa
- percepção/expectativas de grupos dos interesses/ movimentação de estratégias
- percepção/expectativas dos processos de negociação/controlo
- percepção/expectativas dos processos de participação/ decisão

A sua organização estabelece-se de acordo com os dois planos analíticos (“o plano das orientações para a acção organizacional e “plano da acção organizacional”³⁹) utilizados na anterior secção. Estes dois planos analíticos foram elaborados com base na dicotomia (percepção real/percepção idealizada) representativa do posicionamento dos sujeitos estudados.

A análise dos dados permite identificar qual a opinião geral das diferentes clientelas relativamente às duas questões centrais identificadas atrás (a identificação dos interesses e das movimentações estratégicas da(s) clientela(s) sobre a(s) outra(s) clientela(s), e os respectivos processos de negociação com vista à tomada de participação/decisão), mas também comparar os diferentes posicionamentos entre cada uma delas.

³⁹De acordo com a tipologia de Lima (1992)

3.1. Os Professores

3.1.1. Detentores de cargos

3.1.1.1. O Presidente do Conselho de Escola

“basicamente são os professores que intervêm”

O PCE imputa directamente a este “modelo jurídico-normativo” o facto de serem “basicamente” os professores os únicos membros com participação nas decisões deste órgão, em virtude da inexistência de canais de comunicação entre representantes e representados:

“Basicamente são os professores que intervêm, os outros membros do conselho de escola, quanto muito, participam em algumas reuniões, mas também é uma participação muito reduzida. Há uma dificuldade de ligação entre os representantes dos diversos interesses que estão no conselho de escola e as entidades que representam.” (PCE/e)

Esta é de facto uma crítica constante de todos os elementos representantes em relação aos representados neste órgão.

O Pessoal Não Docente

“foram a algumas reuniões e depois deixaram de ir”

O PCE, ao considerar que a participação do pessoal não docente é um direito que o “modelo jurídico-normativo” lhes concede, aponta diversos factores para sua desmobilização: funcionais, culturais e organizacionais.

“Têm direito a estar presentes... foram a algumas reuniões e depois deixaram de ir... e para os funcionários, e nomeadamente para as funcionárias, é muito mais difícil em termos culturais, em termos de disponibilidade, etc., e como, ainda por cima, não têm qualquer remuneração... e ela tinha dificuldades de se integrar, nitidamente, aliás o que ajuda a explicar o facto de se ter afastado.” (PCE/e)

Os Pais e Encarregados de Educação

“problemas passados na Associação de Pais”

O PCE considera que a não participação dos pais e encarregados de educação no actual conselho de escola se deve apenas a problemas internos da própria associação, e não a problemas directos com a própria participação no órgão:

“Os pais praticamente afastaram-se... como resultado de problemas passados na Associação de Pais. Já deveriam ter feito eleições, mas os problemas que houve a nível da Associação de Pais fez com que as eleições não se tenham feito. Oficialmente não existe Associação de Pais. Foram assim problemas a outro nível, não de participação dos órgãos da escola.” (PCE/e)

Os Representantes Locais

“há alguns deles que não têm qualquer interesse em participar na escola”

O PCE considera que a participação destes actores deve ser inserida na “territorialização ao nível local” (Barroso, 1996a) e através de um “associativismo escolar” (idem):

“Em relação aos parceiros, há alguns deles que não têm qualquer interesse em participar na escola. É o caso dos interesses económicos, e mesmo ao nível da autarquia é muito difícil, ela tem dificuldades. A resposta está dada, se agora têm dificuldades em participar[...] Eu penso que, se houver um órgão a nível municipal, a nível concelhio, que intercruze então esta realidade das escolas, autarquias, os interesses, por exemplo, os interesses sócio-económicos terão interesse em participar na definição das redes, nos cursos que vão existir, por exemplo.” (PCE/e)

O PCE reforça a sua tese ao constatar que estes representantes acabam por ser ou ter sido professores, imputando directamente a sua participação a este indicador:

“Agora a nível de uma só escola não tem interesse, basta ver que o representante dos interesses económicos foi ex-professor desta escola, os pais não são professores também por motivos particulares, o representante dos interesses culturais é professor noutra escola. Aliás, este é um dado, parece que não exclusivo da nossa escola, é um dado que também vem de outras escolas, com maior ou menor peso conforme as escolas, mas que corresponde a uma realidade, quem está vocacionado são de facto os professores.” (PCE/e)

O PCE acaba por criticar o “modelo jurídico-normativo”, por partir do axioma que uma “reforma-decreto” (Lima, 1994a), ao introduzir valores de participação, de democracia, entre outros, ao nível do plano normativo, não altera necessariamente o quadro de referência das práticas organizacionais instaladas nos estabelecimentos de educação e ensino:

“É necessário abrir condições para a participação de outros elementos [...] não basta fazer legislação, em grande parte desajustada em relação aos interesses, às vocações, às possibilidades de participação, pois não funciona.” (PCE/e)

3.1.1.2. O Director Executivo -

“sinto-me muito bem no conselho de escola”

O DE, como já observámos anteriormente, é o grande apologista deste “novo modelo”. Também é considerado o líder formal da escola, não sendo assim de estranhar que se sinta “perfeitamente à vontade” em qualquer dos órgãos colegiais⁴⁰:

“Concordo perfeitamente com a minha posição, aliás sinto-me muito bem no conselho de escola e no conselho pedagógico.” (DE/e)

O Pessoal Não Docente

“péssima interpretação do que seria a função”

O DE “acusa” a propaganda sindical e “algumas pessoas”, que não nomeia, da não participação destes representantes e de terem dado uma imagem político-reivindicadora deste órgão:

“Houve uma péssima interpretação do que era, de qual seria a função do elemento do pessoal não docente dentro do conselho de escola. As pessoas capacitaram-se que o conselho de escola seria um órgão no qual se poriam todas as reivindicações do pessoal, e que a partir daí aquele órgão iria cumprir rigorosamente, ou mandar cumprir rigorosamente aquelas decisões. Pronto, entenderam e foram conduzidas a

⁴⁰Parece-nos interessante assinalar que este é o único actor que faz a “triangulação” dos três órgãos (órgão de gestão, órgão de direcção e órgão de orientação educativa), já que o presidente do conselho pedagógico só tem assento no conselho de escola, e o presidente do conselho de escola não tem assento nem no pedagógico, nem no órgão unipessoal. No entanto, o director executivo e o presidente do conselho escola não têm direito a voto.

candidatar-se por razões meramente políticas.” (DE/e)

Os Alunos

“não representavam rigorosamente ninguém... com o novo modelo, a situação modifica-se completamente.”

Em relação à importância da participação dos alunos no conselho de escola, o DE acaba por fazer uma comparação entre o “novo modelo” e o “modelo de gestão democrática”, sem, contudo explicar em que consiste essa diferença:

“De uma forma um tanto diferente do que se passava nos anos anteriores [...] não representavam rigorosamente ninguém, nem havia condições... com o novo modelo, a situação modifica-se completamente.” (DE/e)

Confrontado com a situação de que os alunos se queixavam que não eram convocados para as reuniões, este esclarece que:

“São todos convocados para as reuniões. É que as pessoas têm que começar a aprender, os alunos e os professores também, e todos os elementos destes conselhos que realmente a indicação da ordem de trabalho implica que a pessoa prepare a reunião. Se não tiveram conhecimento é porque não quiseram ter, porque as coisas estão afixadas.” (DE/e)

Pressente-se do seu discurso que o problema de informação e comunicação atravessa os diversos representantes.

Os Pais e Encarregados de Educação

“situação que não tem nada a ver com o novo modelo”

O DE também considera que a ausência dos pais e encarregados de educação no conselho de escola se deve:

“A direcção da associação de pais deixou de funcionar por razões meramente alheias ao próprio modelo de gestão, à própria escola, mas apenas por razões de natureza particular.” (DE/e)

Os Representantes Locais

“não vêm aqui fazer nada”

O DE, ao considerar a não existência de qualquer ponte de comunicação entre representantes e representados, não vê qual o significado da participação dos actores locais:

“Agora não vejo a necessidade de meter os representantes dos interesses socio-económicos, dos interesses culturais e das autarquias, porque não vêm aqui fazer nada... o conselho de escola passava a funcionar com professores, alunos, pessoal não docente e pais, mais ninguém.” (DE/e)

Apesar desta posições, esta actor tem uma frase paradigmática em relação aos representantes professores:

“Tem todas as vantagens que sejam de facto professores, exactamente por privilegiarem e terem sensibilidade à questão pedagógica.” (DE/e)

3.1.1.3. O Presidente do Conselho Pedagógico

“venho aqui como pombo-correio, para ir para o CP depois”

O PCP considera que é um elemento “híbrido” no conselho de escola, uma vez que não tem direito a voto neste conselho, não estando em circunstâncias de igualdade com os restantes representantes, à excepção do director executivo que também não tem direito a voto:

“Eu venho aqui como pombo-correio, para ir para o CP depois.”(PCP/e)

Aliás, critica abertamente este órgão, ao nível do “plano de acção organizacional”⁴¹, pois ele esvazia do seu carácter de “cidadania organizacional”⁴²:

“E um órgão essencialmente de professores, os restantes vão-se afastando por falta de condições” (PCP/e)

O Pessoal Não Docente

⁴¹De acordo com a tipologia de Lima (1992)

⁴²Para uma leitura mais cuidada deste conceito veja-se o artigo: “A mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa”, Estevão, 1995:91

“não foi feito nada”

O PCP não escamoteia a inexistência de qualquer plano de formação organizacional e pedagógica da parte dos principais actores da escola, os professores:

“Tem havido menos cuidado, penso que tem havido muito pouca atenção a esses sectores... tenho ideia que não foi feito nada.” (PCP/e)

Os Alunos

“a sua participação... não digo condicionada, mas que fosse adiantada”

A posição do PCP é a de que a “participação decretada”⁴³ terá que ser reflectida, planeada em torno de projectos precisos, capazes de mobilizar os alunos e de transformá-los em “parceiro(s) de concepção”⁴⁴:

“Não conseguimos que eles venham... penso que dificilmente se não houver um bom trabalho, eles não se aguentarão, porque é evidente que a maior parte das discussões dizem-lhes muito lateralmente. Portanto, talvez fosse interessante que a sua participação... não digo condicionada, mas que fosse adiantada, para que eles estivessem presentes em pontos da ordem de trabalho que lhes dissessem mais respeito de modo a não os desanimar... penso que se quer participação dos pais e dos alunos, penso que esses trabalhos têm que ser preparados.” (PCP/e)

Os Pais e Encarregados de Educação

“É um bocado complicado... não há regulamentação em relação às dispensas”

De acordo com o discurso do PCP, a crítica anterior estende-se também a estes representantes: no entanto, também imputa directamente ao “locus central” a dificuldade na participação dos pais e encarregados de educação:

“É um bocado complicado, os pais muitas vezes não têm disponibilidade nenhuma para ir... e aliás, neste momento, não há regulamentação em relação às dispensas... alguma remuneração eventual às próprias pessoas que são de fora da escola, que têm os seus empregos e depois têm que vir a correr para aqui.” (PCP/e)

⁴³De acordo com a tipologia de Lima (1992)

⁴⁴De acordo com a tipologia de Charlot (1994)

Os Representantes Locais

“a este nível eles não representam ninguém”

Mais uma vez, outro actor acaba por fazer a apologia da “territorialização ao nível local” (Barroso, 1996a) das políticas educativas, não ao nível do estabelecimento de educação e de ensino como, o “decreto-jurídico-formal” estabelece, mas construindo “sistemas de acção concreta” (Crozier & Friedberg, 1997) dos diversos actores:

“Há uma ideia clara que está a ganhar força, é que a participação do meio na escola não se pode fazer daquela maneira, ou seja, como dizemos a brincar, como não podíamos ir ao meio, trouxemos o meio à escola... aquilo é um mini-parlamento, em que os responsáveis da comunidade económica não representam as actividades económicas. Ou seja, os interesses culturais e económicos têm que se fazer ao nível desta autarquia, num nível mais vasto, nomeadamente num conselho local... aí sim, os critérios poderão exprimir alguma coisa que depois se reflecta na escola... agora a este nível eles não representam ninguém. O conselho de escola a esse nível não representa nada.” (PCP/e)

3.1.2. Outros membros em representação

3.1.2.1. A Professora da Lista A

“penso que não há dois blocos... há defesa de opinião por convicção”

Esta representante da lista A não vê qualquer motivo para que não tivessem concorrido duas listas de professores ao conselho de escola, apesar de não deixar de referir o receio que alguns professores mostraram de que essa situação viesse a enfraquecer a representação do corpo docente no órgão de decisão política da escola, agudizada pela entrada de outros actores que tradicionalmente têm estado arredados da vida da escola:

“[...] de facto, surgirem duas listas não me fez nenhuma confusão... eu acho que não se reflectiu sobre a situação... mas houve colegas meus que me disseram: tu não achas mal isto, devia ser uma lista única... isto vai ser aqui o fim do mundo... e de facto ninguém se degladia... o facto de pertencermos a listas diferentes foi talvez por acaso... eu podia ter pertencido perfeitamente à outra lista.. as listas não eram muito diferentes... comprometi-me com uma mas, por acaso, também me convidaram para a outra lista.” (Prof.A/e)

Em relação ao facto da existência de duas listas poder ser indiciadora quer de posições ideológicas divergentes, quer de projectos da “missão da escola” diferenciados, a representante assume uma posição institucional, em que os interesses da organização escolar, e mais concretamente deste órgão, terão levado a um dinâmica de coesão dos possíveis grupos de interesse:

“[...] se bem que nunca tenha sido explícito, mas que implicitamente isso estivesse em jogo... haverá nas duas listas pessoas das duas sensibilidades... é uma coisa mais complicada... não eram os interesses políticos que fariam a divisão. De facto há uma união incrível, as pessoas têm e defendem posições mais próximas por convicções... às vezes, já tenho visto pessoas da outra lista que defendem posições mais próximas da minha... penso que não há dois blocos... há defesa de opinião por convicção.” (Prof.A/e)

Também constatámos pela observação realizada que estes representantes funcionaram como “o grande grupo de interesses” deste conselho, não se manifestando assim qualquer “fractura ideológica organizacional.”

O Pessoal Não Docente

“há muito tempo que ninguém vem às reuniões”

A Prof./A, apesar de ter visto com naturalidade a existência de duas listas de professores, é com estranheza que se manifesta sobre a possível existência de diferentes grupos de interesses no seio do pessoal não docente:

“[...] houve duas listas, o que é muito estranho.” (Prof.A/e)

Esta representante, apesar de encontrar diversas ordens de motivos que terão levado à desistência destes membros no conselho de escola, não refere, contudo, qualquer esforço de estratégias de envolvimento da parte do professores em relação a estes actores:

“Uma compensação tem a quota parte de responsabilidade... mas também há outras razões... o horário das reuniões, a morosidade das reuniões... e já há muito tempo que ninguém vem às reuniões.” (Prof.A/e)

Os Pais e Encarregados de Educação

“quando eram questões mais técnicas já não participavam”

A Prof./A considera que os pais não estão preparados para assumirem uma “participação total”⁴⁵ no conselho de escola, mas também não se verificou durante o estudo qualquer estratégia de envolvimento da parte dos professores nesse sentido:

“[...] para pressionar o ministério eles participavam ... quando eram questões mais técnicas já não participavam, em questões de avaliação... eram capazes de participar em questões disciplinares, mas em questões de orçamento da escola também não.” (Prof.A/e)

Os Representantes Locais

“em termos práticos... não funciona”

Para Prof./A o objectivo máximo deste órgão seria a construção da “cidadania organizacional” (Estevão, 1995): uma vez que no “plano da acção organizacional”⁴⁶ não o ocorreu, esta acaba por pôr em causa esta “representação”:

“Porque mandar um pessoa para aqui, não me parece que isso resolva o problema... pode resolver o problema da legislação, na medida em que tem que estar, mas em termos práticos não interessa nada.” (Prof.A/e)

Assim,

“Temos o representante dos interesses culturais... ele também é professor, é professor do ensino universitário... está de facto, de alguma maneira, motivado e interessado pela escola e interessado por integrar a escola aos interesses culturais da região... mas em termos práticos... isso já chegámos à conclusão, não funciona.” (Prof.A/e)

“O representante dos interesses económicos já tem dito, algumas vezes, inclusive, que não se pode pronunciar porque não está dentro dos assuntos, nomeadamente a avaliação.” (Prof.A/e)

⁴⁵De acordo com a tipologia de Pateman (1974)

⁴⁶De acordo com a tipologia de Lima (1992)

“ A representante da autarquia vem só a esta escola porque é a única, mas se isto se vier a generalizar, ou mobilizam um número de pessoas... mas têm que ser pessoas minimamente... a pessoa que vem já foi professora... tem uma sensibilidade mínima para estas coisas.” (Prof.A/e)

3.1.2.2. A Professora da Lista B

“apesar das diferenças há objectivos comuns”

Tal como a professora da lista A, a representante da lista B, apesar de transmitir uma representação forte do grupo a que pertence, também não escamoteia a coexistência de diversidade de opiniões e de projecto(s) de vida da escola:

“Apesar das diferenças há objectivos comuns... de exigência pedagógica, de intervenção na escola, com intervenção do meio. Eu penso que isso conseguimos funcionar, aí entendemo-nos e portanto se às vezes os caminhos não são exactamente os mesmos, penso que temos a suficiente maturidade e respeito pela pessoa profissional de cada um para ouvir com algum respeito, e se vir que aquela ideia é melhor eu não tenho qualquer problema... eu costumo dizer que funcionando pior, a escola funcionaria quase como piloto automático.” (Prof.B/e)

“Os Restantes Actores”

“há uma certa dificuldade na intervenção dos não professores

A Prof.B começa por referir que os professores não fazem separação entre os que são professores e os que não são:

“No dia a dia e na participação, há uma certa dificuldade na intervenção dos não professores... As outras pessoas sentem um pouco que são questões internas... a certa altura nós estamos a falar uma linguagem que para eles é muito específica e que têm grande dificuldade em entender.” (Prof.B/e)

Contudo, como temos vindo a referir, durante a observação não se sentiu qualquer esforço de abertura por parte do corpo docente. Pelo contrário, os actores foram saindo do palco sem que tenha havido uma reflexão sobre as práticas organizacionais. O modelo foi sempre o grande responsável, sem se ter realizado uma introspecção ao comportamento organizacional deste grupo de

interesses dentro do conselho de escola, que foi reforçado por aqueles representantes dos interesses locais também professores. A Prof.B acaba por fazer uma defesa, ainda que não expressa, da existência de elementos exteriores professores:

“O representante das actividades económicas é um ex-professor desta escola, portanto com uma ligação afectiva muito forte à escola e eu, aliás, penso que acabou por aceitar um pouco por manter uma ligação à escola onde há anos foi professor.” (Prof.B/e)

“O representante das actividades culturais é um professor, não desta escola, mas é um professor.” (Prof.B/e)

3.2. O Pessoal Não Docente

“gostava de ser ouvida e atendida”

A PND começa por manifestar o desencanto em relação às expectativas que nutria sobre sua capacidade representativa no órgão de decisão política da escola, e o que no “plano da acção organizacional”⁴⁷ lhe “reservou”:

“Aqui é muito difícil. Aqui não! ... dessa maneira, não! Pensava que íamos falar dos nossos assuntos, mas não. Eles só faziam o queriam!” (PND/e)

A quem se referirá a PND ao afirmar que “eles só faziam o queriam”? De acordo com a secção anterior, verificámos que se referia essencialmente ao órgão de gestão da escola, em particular aos adjuntos. No entanto, esta representante acaba por generalizar esta situação a todos os professores representados neste órgão:

“Não vale a pena estarmos a dar as nossas opiniões e a dizer isto ou aquilo, porque eu acho que não somos atendidos pelos professores.” (idem)

⁴⁷De acordo com a tipologia de Lima (1992)

Considera assim que, ao não ter qualquer tipo de tomada de decisão no respectivo órgão, a sua presença era uma perda de tempo, agudizada, ainda por cima, pelo facto de não ver agendados os problemas do seu grupo profissional⁴⁸, de acordo com as suas palavras. Confrontada sobre se tinha tido a iniciativa de colocar algumas questões que gostasse ver debatidas naquele conselho, afirmou:

“Não, não cheguei a pôr nenhuma questão, porque estive pouco tempo. Eu fui a umas quatro ou cinco reuniões.” (idem)

A análise documental que realizámos às actas das reuniões do conselho de escola, também o confirmou. Das quatro reuniões a que “assistiu”, não teve qualquer intervenção e absteve-se sempre em qualquer votação, não tendo a sua curta estada no conselho passado do nível da “pseudo-participação”⁴⁹.

No entanto, tinha algumas expectativas em relação à sua “participação decretada”⁵⁰ no conselho de escola, ao afirmar:

“Gostava de ser ouvida e atendida...” (idem)

Os Professores

“não aceitam muito as opiniões dos mais pequenitos”

Na continuidade do seu discurso, a PND, apesar de diferenciar o corpo docente, como vimos na secção anterior, considera que estes actores:

“Continuam a fazer o que querem. Os professores não aceitam muito as opiniões dos mais pequenitos.” (PND/e)

Estamos assim perante um “conflito encoberto”⁵¹ entre estes representantes e grupos de interesses, os professores, que mantêm, segundo esta

⁴⁸Ver o testemunho do director executivo sobre o pessoal não docente na página 165.

⁴⁹De acordo com a tipologia de Pateman (1974)

⁵⁰De acordo com a tipologia de Lima (1992)

representante, a manipulação dos três processos de decisão de acordo com a tipologia de Morgan (1986) dentro da escola.

Os Alunos

“acho que devem estar no conselho”

Em relação aos alunos, a PND manifesta, ao contrário dos restantes representantes, a sua concordância a que estes devam ter assento neste órgão:

“Eu acho que sim. Nas reuniões em que eu estive achei importante” (PND/e)

Os Representantes “Exteriores”

“acho que não”

A PND considera que todos os elementos exteriores à escola, nomeadamente os pais, não deveriam ter assento em nenhum órgão da escola.

“Eu acho que todos os que não sejam de dentro da escola não sabem o que se passa cá dentro. Eu acho que não, para mim sempre fui dessa opinião.” (PND/e)

Em relação aos representantes locais, responde secamente:

“Temos outras ideias.” (PND/e)

A PND, ao não aceitar partilhar as decisões políticas da escola com os actores não tradicionais do processo educativo e escolar, manifesta um “cultura de isolamento” (Barroso, 1996a). O que não é de estranhar, há aqui como que um “reflexo pavloviano” em relação à “cultura de isolamento” e individualista dos professores, enfim, ao seu comportamento corporativo, que esta representante denuncia nos bastidores da organização escolar, mais especificamente durante a entrevista. Estamos assim perante um “conflito encoberto” (Gronn, 1986), uma vez que a representante nunca manifestou a sua posição nas “arenas formais” da escola.

⁵¹De acordo com a tipologia de Gronn (1986)

3.3. Os Alunos

“senti-me como um verdadeiro representante e ... muito grato por estar aqui”

Constatámos que estes actores eram aqueles que tinham uma imagem mais positiva e também mais idealizada⁵² da sua representação no conselho de escola, considerando que esta é uma “participação total”⁵³, uma vez que:

“Senti-me como um verdadeiro representante, e nessa altura muito grato por estar aqui. Perfeitamente, porque se torna para o aluno estar a par de alguns elementos mais específicos e coisas desse género... mas apanho com grande facilidade devido a ter estado no conselho pedagógico.” (A/e)

Os Professores

“nunca senti muita diferença entre mim e eles”

Os alunos consideram-se “parceiros de concepção”⁵⁴ dos professores, porque:

“Sempre me dei bem com os professores e isso talvez me tenha facilitado bastante, eu nunca senti muita diferença entre mim e eles” (A/e)

No entanto, esta é apenas uma percepção idealizada, como já referimos anteriormente, já que estes actores, para além de só terem estado presentes numa única reunião do conselho de escola, quando iam votar numas das complexas etapas do processo do projecto educativo de escola, demonstraram um total desconhecimento da respectiva problemática. Assim, quando o representante dos interesses culturais lhes perguntou se eles sabiam o que se iria votar, estes responderam:

“Até vir a esta reunião nunca tinha ouvido falar do assunto.” (A/o7)

⁵²As técnicas de observação e análise documental realizadas demonstraram que estes actores apenas se encontravam ao nível da “pseudo-participação”, de acordo com a tipologia de Pateman (1974)

⁵³De acordo com a Tipologia de Pateman (1974)

⁵⁴De acordo com a tipologia de Charlot (1994)

A indignação surgiu da parte de dois representantes locais:

“O aluno, até vir a esta reunião, nunca tinha ouvido falar no assunto?” (RC/o7)

“Mas qual é o papel dos alunos?... Proponho que os corpos gerentes dos estudantes reúnam com os autores do PEE.” (RIC/o7)

Após esta proposta, gera-se um certo mal estar entre os restantes membros do conselho, provocando as seguintes tomadas de posição:

“Acho que não deve ser o CE a entregar o PEE... este assunto deve ser remetido para o CP.” (ProfB/o7)

“Sugiro que se fotocopie o documento e que se lhes entregue.” (RC/o7)

“Como são membros de pleno direito, passamo-vos os respectivos documentos”(PCE/o7)

Só o “estádio de graça” que estes representantes manifestam pode explicar a não consciência da parte destes actores em relação à sua participação neste órgão. Eles, de facto, são uns “verdadeiros representantes”, mas ao nível, precisamente, da “pseudo-representação”, uma vez que estes não têm qualquer capacidade de influenciar as decisões a tomar, limitando-se a serem manipulados por aqueles que têm efectivamente o poder de decisão. À excepção dos dois representantes locais (representante dos interesses culturais e a própria representante da Câmara), não sentimos da parte de qualquer dos representantes, e em particular da clientela dos professores, qualquer tentativa de os envolver na cultura organizacional deste órgão, e porque não do próprio estabelecimento de educação e ensino. A resposta, referida atrás, do presidente deste conselho, parece-nos esclarecedora.

O Pessoal Não Docente

“tem um papel fundamental de poderem intervir e de darem as suas opiniões”

Os alunos, apesar de considerarem fundamental que o pessoal não docente possa participar nas tomadas de decisão da escola, estão conscientes das dificuldades que estes actores têm ao nível do “plano da acção organizacional”⁵⁵:

“Não, não há representantes neste momento. Acho que é um bocado de dificuldade na mudança de pensamentos... não estão muito habituados a ter um papel de destaque... não estavam habituados a ter um papel oficial.” (A/e)

Os representantes dos alunos, para além de considerar que os PND deveriam estar em situação de igualdade em relação às “condições de trabalho”(compensações) dos professores, alertam ainda para a importância da componente de formação organizacional e pedagógica, para que estes pudessem participar no processo de tomada de decisão como “parceiros de concepção”⁵⁶:

“O não docente deveria ter uma compensação semelhante ao docente, porque, apesar de tudo, isto envolve uma certa preparação para a reunião, envolve uma certa formação das coisas, e é necessário tempo de reflexão.” (A/e)

Os Pais e Encarregados de Educação

“estão a zelar pelos interesses dos filhos”

A situação dos pais também se mostra preocupante para estes actores:

“A questão dos pais... para eles, ao fim ao cabo, tudo isto é um bocadinho diferente, porque estão a tentar zelar pelos interesses dos filhos... é ainda mais complicado arranjar uma compensação aos pais.” (A/e)

Manifestam assim abertamente uma crítica negativa ao “locus central”:

“Gostaria que os pais pudessem, duas vezes por mês, duas horas, ter dispensa, não terem que meter atestados médicos, como alguns metem.” (A/e)

Os Representantes Locais

⁵⁵De acordo com a tipologia de Lima (1992)

⁵⁶De acordo com a tipologia de Charlot (1994)

“é mais uma pessoa que pode ajudar”

Os alunos fazem a apologia de uma “cultura de participação” (Barroso, 1996a). Assim, a entrada na escola destes três representantes da comunidade local, são vistos por estes actores de uma forma positiva e com uma certa expectativa:

“ A partir deste momento a escola sofre uma maior mudança... todos os factores que envolvem a comunidade escolar, têm um papel fundamental de poderem intervir e darem as suas opiniões.... é importante, uma vez que vai dinamizar algumas actividades... eu acho que é importante porque a escola não pode fazer tudo e, por vezes, não há assim tantas pessoas interessadas, e é o que já acontece e torna as coisas muito complicadas.... portanto, é mais uma pessoa que pode ajudar.” (A/e)

Estes actores também são vistos como pessoas interessadas no envolvimento da escola com a comunidade local, em particular o representante do interesses culturais:

“Uma participação bastante assídua, tem manifestado interesse, tem discutido os assuntos, tem levantado questões, projectos, tem havido os tais mas ... mas as implicações têm sido bastante grandes.” (A/e)

Contudo, os alunos também estão conscientes de que há agendas de trabalho desadaptadas para a concretização duma “participação total”⁵⁷ destes representantes:

“O problema é, por vezes, nem todos os assuntos que vão ser discutidos vão ser do interesse deles, alguns são mais a nível escolar, como é natural! ... e ao fim de duas, três reuniões, começam a desaparecer. Sim, mas apesar de tudo o núcleo da maioria dos representantes que ali estão, têm realmente interesse em participar.” (A/e)

3.4. Os Pais e Encarregados de Educação

“não estão para vir perder tempo, senão tirarem contrapartida”

⁵⁷De acordo com a Tipologia de Pateman (1974)

Para além dos factores de desmotivação assinalados na secção anterior por estes actores, há ainda outro factor de desmotivação que os EE apontam, em relação ao facto de não terem compensações com a sua “participação”:

“Os pais não estão para vir perder tempo se não tirarem compartida disso, se não houver certas regalias. Por exemplo, quem pode faltar ao emprego? (EE/e)

Assim, pelo que acabámos de constatar, se estes actores esperam que o “locus central” lhes resolva o problema das faltas com as respectivas entidades empregadoras, por outro lado sente-se que ainda não interiorizaram o seu papel como parceiros privilegiados (“parceiros de concepção”⁵⁸) na definição das políticas da escola ao delegarem, para os próprios órgãos de gestão e direcção da escola essa responsabilidade:

“Não há ninguém, porque eles sabem que está lá o director executivo, que resolve os problemas todos, está lá o conselho de escola, que resolve os problemas todos, percebe?” (EE/e)

Os Professores

“acaba sempre por prevalecer a ideia do professor”

Os EE, como já referimos na secção anterior, não escondem o carácter corporativo deste grupo profissional, e afirmam-se descontentes com o facto destes representantes, após a resolução dos seus próprios interesses profissionais, não mostrarem um comportamento organizacional, uma “cultura de participação” (Barroso, 1996a):

“Os professores normalmente são todos um único grupo. Falam todos pela mesma voz. Os professores já não se preocupam com os outros elementos estranhos aos professores. Ninguém se preocupa comigo... se eles já têm o problema deles resolvido, não se preocupam com mais nada. A partir dessa data não fizeram mais nada para resolver o nosso problema nem dos alunos, que vêm aqui às nove da noite, nem dos elementos socio-culturais e socio-económicos, nem do representante da Câmara. Acaba sempre por prevalecer a ideia do professor!” (EE/e)

⁵⁸De acordo com a tipologia de Charlot (1994)

Apesar da existência de duas listas de docentes no conselho de escola, estes actores não sentem divisões entre este grupo profissional, mas sim da sua parte uma grande capacidade de movimentação de estratégias que fazem destes actores um grande grupo de interesses que controla os três níveis dos processos de decisão saídos do conselho de escola, de acordo com a tipologia de utilizada (Morgan, 1986):

“Entre os professores não havia divisão, nomeadamente eram todos unânimes nas soluções dadas, nas soluções às situações apresentadas, que eram praticamente iguais. Dentro dos professores acabam todos por votar, nesse aspecto havia aqui discussões, sim senhor, mas todos unânimes, a maioria prevaleceu na maioria das discussões.” (EE/e)

Assim, consideram que os professores, para além de formarem a grande clientela do sistema, acabam por realizar processos de mobilização/negociação com outros representantes:

“Os professores, no fundo, e em geral, estão todos sincronizados, não se fala em política independentemente disso ... às vezes, que eu reparei, mas eu nesses casos reparo um bocadinho, nomeadamente entre professores e elementos que não são professores. Então, parece que estão todos em grupinho e o que um diz, diz o outro, mas no fundo e na generalidade, acabam todos por votar da mesma maneira, percebe?” (EE/e)

Quem serão “estes elementos que não são professores”, mas que “acabam por votar da mesma maneira”?

Os Representantes Locais

“só representam os interesses dos professores”

Em relação a estes actores educativos (representantes dos interesses socio-económicos, culturais e autarquia), os EE criticam o facto de estes poderem ser professores, o que, em sua opinião, vem reforçar o espírito corporativo do grupo docente, criticando assim o “plano das orientações para a acção organizacional”⁵⁹ daí que deva ser:

⁵⁹De acordo com a tipologia de Lima (1992)

“Uma situação que eu também penso que tem que ser alterada é que todos os elementos pertencentes ... que são eleitos pelos socio-económicos, socio-culturais, não podem ser professores, que é o caso aqui da escola... estão sempre ao lado dos professores. Não quer dizer que os pais não estejam, que não tenham professores, porque a maior parte das vezes... e eu tenho uma mulher professora... também compreendo perfeitamente este tipo de situações, mas não podem ser... porque só representam os interesses dos professores.” (EE/e)

Contudo, a crítica ao “modelo-jurídico-formal” estende-se ao próprio nível do “plano de acção organizacional”⁶⁰, exemplificando:

“Eu vi isso, várias vezes, o representante dos interesses sócio-culturais, muitas vezes, representar o lado dos professores e ele representa também o lado dos alunos.” (EE/e)

Os Alunos

“não tomam qualquer participação na decisão”

Consideram que estes actores, quando “participam” têm uma “pseudo-participação”⁶¹, abstendo-se assim nas tomadas de decisão:

“Há dois anos não participavam. O ano passado havia elementos que participavam no conselho de escola e que se abstinham praticamente em tudo o que era decisão.” (EE/e)

Mostrando-se desiludidos com o comportamento destes actores, mas excusando-se a interpretar as razões que levarão os discentes a não participarem na discussão dos trabalhos deste órgão, adiantam, no entanto que:

“podia-se quase tender, assim como há a tendência de outros se associarem... os pais e os alunos podiam... também fazê-lo.” (EE/e)

Se, mais uma vez, se percebe através do discurso dos EE, a existência de “uma frente comum”, constituída por professores/representantes locais, fica também, por parte dos pais e encarregados de educação o desejo

⁶⁰De acordo com a tipologia de Lima (1992)

⁶¹De acordo com a tipologia de Pateman (1974)

considerado natural de uma possível coligação entre estas duas clientelas/*lobbies*: alunos e pais e encarregados de educação.

O Pessoal Não Docente

“o funcionário também não tinha regalias”

Em relação aos funcionários, consideram que estes deveriam ter também compensações, sem contudo especificarem a sua natureza:

“O funcionário também não tinha regalias. Ela vinha às oito horas da manhã, para sair daqui à meia noite ou à uma da manhã, e depois foi substituída por outra que, entretanto, só veio uma vez.” (EE/e)

Os EE não fazem qualquer referência sobre a importância da participação destes actores no conselho de escola.

3.5. O Representante dos Interesses Sócio-Económicos

“para já não me sinto mandatado”

Este actor, apesar de ser o representante dos interesses sócio-económicos,, não se considera o representante dos interesses económicos, uma vez que representa uma instituição social. Assim, ao criticar o “modelo jurídico-formal”, o RISE não encontra uma fundamentação plausível para que os representantes dos interesses sócio-económicos e dos culturais façam parte do mesmo órgão:

“O papel do representante dos interesses socio-económicos, como o representante dos interesses culturais, é exactamente a mesma coisa.” (RISE/e)

Esta crítica desce ao nível do “plano da acção organizacional”⁶², quando o RISE critica as empresas da região, e em particular a Associação Industrial do

⁶²De acordo com a tipologia de Lima (1992)

concelho, que concorreu, tenha preterido o lugar para uma instituição social, considerando que este é um dos aspectos mais negativos na constituição do próprio conselho:

“A minha ida para o conselho de escola foi através dos sócio, não foi dos económicos. Eu sou vice-provedor da... e foi a.... que se candidatou à representação dos interesses socio-económicos, por ser a instituição, a IPSS, a instituição particular de solidariedade social maior do conselho. E essa é precisamente uma das falhas que eu encontro na constituição do conselho de escola, é que o único representante dos interesses socio-económicos sou eu, não estou lá por via das empresas.” (RISE/e)

O RISE, que já foi professor da escola, mas que actualmente é o director duma grande empresa pública da cidade, fala-nos dos tempos em que esta empresa tinha relações privilegiadas com este estabelecimento de educação e ensino, apontando-a como a motivação principal para a sua participação neste órgão:

“Era um dos dois, salvo erro, patronos, creio que se chamava assim, da antiga escola industrial e comercial isto antes do 25 de Abril... acompanhavam os cursos técnicos profissionais, inclusivamente havia uns prémios que a ... concedia todos os anos. Havia uma ligação entre a ... e a Escola, e foi de certo modo recordando esses tempos ... eu já cá estava nessa altura, que eu vi com bastante interesse a minha participação no conselho de escola, mas sempre um bocado desenquadrado, porque não estava a representar os interesses económicos, mas sim pela via dos sociais.” (RISE/e)

Assim, considera que a ligação entre a escola e o mundo do trabalho não existe neste momento:

“Considero que era desejável que tornasse a haver, que continuasse a haver. Para já, não me sinto mandatado para isso represento a ...” (RISE/e)

Critica ainda, ao nível do “plano das orientações para a acção organizacional”⁶³, o facto destes actores não terem quaisquer canais de comunicação com os interesses que representam:

“Tenho manifestado esta minha preocupação de falta de representatividade, de

⁶³De acordo com a tipologia de Lima (1992)

ausência de canais de comunicação. Fica muito diluído, acabam por se representar a si próprios, e nem as instituições donde saíram, muito menos as instituições que votaram, e muito menos as instituições que nem se importaram em mandar representantes ao acto eleitoral. Eu, como digo, represento a ... que não se tem interessado absolutamente nada pela escola, muito menos... à representatividade.” (RISE/e)

Confrontado sobre a sua participação nas tomadas de decisão saídas do conselho, este considera que esta tem sido uma “pseudo-participação”⁶⁴:

“Não, de facto, não temos sido. Quando se faz uma comissão para redigir qualquer coisa, é só com elementos docentes.” (RISE/e)

Os Professores

“manipulam completamente a discussão”

Há uma crítica permanente no discurso do RISE ao comportamento corporativista dos professores, considerando-os a grande clientela que controla todos os processos de decisão no conselho de escola:

“Os professores manipulam completamente a discussão... eles é que sabem dos assuntos que estão a falar.” (RISE/e)

Mais uma vez se nota a fina ironia que o RISE utiliza ao longo do seu discurso. Esta frase - “eles é que sabem dos assuntos que estão a falar” - refere-se à crítica que este actor fez, como referimos na secção anterior, ao funcionamento deste órgão, considerando que os assuntos que têm sido tratados neste conselho não são, de maneira nenhuma, correspondentes às funções e competências do respectivo órgão.

O pessoal Não Docente

“sentem-se pouco à vontade, para darem as suas opiniões, e não aparecem”

À primeira vista pode parecer que estes actores desmobilizaram por questões dos horários do conselho de escola:

⁶⁴De acordo com a tipologia de Pateman (1974)

“Apareceu a primeira vez e nunca mais apareceu. Suponho que a desculpa é porque as reuniões são à noite, a funcionária é uma funcionária de dia, mora longe, não pode deslocar-se.” (RISE/e)

Para o RISE, estas são as “desculpas oficiais”, porque, na realidade, considera que os professores, ao manipularem todo o processo de tomada de decisão, como temos vindo a salientar, não criam qualquer espaço para uma “cultura de participação” (Barroso, 1996a):

“Eu suponho que se sentem um pouco constrangidos em discutirem problemas da escola e da direcção, postos pela direcção, e sentem-se assim pouco à vontade, pouco à vontade para darem assim as suas opiniões, e não aparecem.” (RISE/e)

Os Alunos

“sempre gostam de estar com os professores”

Em relação a estes representantes, apesar de tecer as mesmas críticas anteriores ao corpo docente, lá vai dizendo com um sorriso nos lábios que:

“os alunos, enfim, sempre gostam de estar com os professores, e lá vão aparecendo de vez em quando.” (RISE/e)

Os Pais e Encarregados de Educação

“saturam-se e já não aparecem”

Em relação aos pais, o RISE mantém a ambiguidade no seu discurso. Se alerta para problemas internos da Associação, não deixa de referir que o principal motivo de desistência destes representantes se deve a uma falta de “cidadania organizacional” (Estevão, 1995) por parte deste órgão:

“Foi mesmo por saturação... os pais, os dois representantes, saturam-se, e já não aparecem.” (RISE/e)

No entanto, critica abertamente o afastamento destes actores do conselho de escola, considerando:

“Estranho, e é mau que a associação de pais se tivesse afastado, porque, dos elementos não docentes, deveriam ser os mais interessados.” (RISE/e)

O Representante dos Interesses Culturais

“é uma associação de professores interessados na dinamização cultural”

Para além da colagem que faz deste representante com a representação dos interesses sócio-económicos, como já vimos, critica não só o tipo de associação que foi seleccionada, isto é, ser uma associação de professores, como também ser pouco representativo no universo da cidade:

“A delegação dos interesses culturais recaiu numa associação que tem oito sócios, que é uma associação de professores interessados na dinamização cultural, mas são oito sócios, e, que eu saiba, também não tem qualquer ligação, nem a mínima ligação, com as múltiplas associações culturais que existem no concelho.” (RIC/e)

A Representante da Câmara

“ela não pode fazer mais nada do que fazia”

Em relação a esta representante, percepção-se que a sua participação só tem sido vista como uma “parceria de financiamento”⁶⁵:

“Apesar desta senhora ser uma pessoa muito interessada, ela não pode fazer mais nada do que fazia a Câmara anteriormente.” (RIC/e)

3.6. O Representante dos Interesses Culturais

“somos meros assistentes”

Mais uma vez, é levantada a questão da não representatividade, isto é, da inexistência de canais de comunicação com a comunidade local, e da dificuldade em ultrapassar as barreiras que os professores colocam em relação à participação desejada por estes actores - a “participação total”⁶⁶:

“Portanto, os representantes externos ficam como meros assistentes dessas questões que dizem respeito, quer aos professores, quer aos interesses imediatos da escola.” (RIC/e)

⁶⁵De acordo com a tipologia de Charlot (1994)

⁶⁶De acordo com a tipologia de Pateman (1974).

Sentimos uma crítica bastante forte ao comportamento demonstrado pelo corpo docente, que o RIC não se escusa, em diversos passos do seu discurso, em chamar de “postura corporativista”. Estas intervenções manifestaram-se também ao longo das observações que realizámos. Havia, da parte deste actor, grandes expectativas que não se concretizaram, e que este sintetiza numa frase extremamente elucidativa:

“Vim para aqui com algumas expectativas, mas não vejo qual o interesse que possa advir da minha participação.” (RIC/o)

Os Professores

“nós não resolvemos ainda a questão da partilha de poder”

É interessante verificar que o RIC, assumindo-se sempre como professor, mantém uma auto-crítica constante ao “monopólio do poder profissional” deste grupo de actores. Segundo o RIC, estes funcionam como um grupo de interesses, como o *lobbie* mais forte desta “arena política”:

“Nós, professores, vemos a escola como, realmente, um espaço nosso. O poder é nosso, tudo o que seja partilhar o poder com os estudantes, partilhar o poder com os pais, e, mais recentemente, com os representantes dos interesses económicos e culturais, é extremamente difícil. Há um handicap, a meu entender, que é nós, professores, e as escolas, nós não resolvemos a partilha de poder.” (RIC/e)

O RIC critica o comportamento de “funcionário de ensino” do corpo docente, o qual reflecte uma mentalidade que está de acordo com as escolas de “figurino único” e de um país centralizado como o nosso, chamando-lhes mesmo “instrutores” e não “educadores”:

“[...] seria uma questão complexa, naturalmente que me parece que nós continuamos, sobretudo, funcionários do ensino. É um dos dilemas da minha profissão, somos funcionários de ensino. A nossa formação cívica, cultural, sócio-política é extremamente reduzida, nós só podemos saber é de Inglês, de Matemática e de Sociologia. Sim, podemos saber coisas de Pedagogia. É justo saber, mas de facto, não chega para sermos professores. Portanto, somos muito mais instrutores, somos muito menos educadores.” (RIC/e)

E, de acordo com o RIC, é desta “postura” que resulta que não se concebiam os restantes actores do processo educativo como os parceiros de definição e de concepção das grandes linhas políticas educativas, mas sim como simples “parceiros de financiamento”⁶⁷:

“Portanto, esta nossa postura que dificulta perceber a importância dos pais ... só os chamamos por questões difíceis e de natureza comportamental ou disciplinar. Portanto, funcionamos corporativamente, perceber a importância da autarquia, também não a percebemos, certos subsídios e certos recursos, sobretudo materiais, ao serviço das visitas de estudo ou dos pequenos projectos.” (RIC/e)

O RIC chama ainda a atenção para a necessidade de uma formação, não a “formação disciplinar”, mas sim a formação organizacional e pedagógica, a qual poderá fomentar uma “cultura de participação” (Barroso, 1996a).

“É preciso dar atenção à formação dos professores que achamos muito importante, não a formação do Inglês ou do Francês, mas formação cívica e cultural dos professores, que me parece que é uma carência que é urgente.” (RIC/e)

O RIC faz uma colagem nítida entre o funcionamento do próprio conselho em si e o funcionamento corporativo dos representantes professores, como observaremos melhor mais à frente. No entanto, ao longo da pesquisa pudemos constatar que este actor, pontualmente, tentou desbloquear o controlo dos processos de decisão desta clientela. Assim, tomou a iniciativa de apresentar um documento de reflexão sobre a relação escola-comunidade, “curiosamente” não divulgado e “ignorado” pelo presidente do conselho de escola⁶⁸:

“Sei que não foi divulgado, o presidente do conselho de escola não tomou iniciativa de o disponibilizar aos outros membros do conselho ... foi para a reunião, mas não levou esse documento. Eu não salvava a relação mas dava uma perspectiva sobre o caminhar no sentido das articulações e dos laços que é preciso criar. Não podemos criar laços com o conselho. Isso é abstracto! Temos é que criar laços do mais imediato para o mediato envolvendo a freguesia que é nossa.”

⁶⁷De acordo com a tipologia de Charlot (1994)

⁶⁸Assim que tivemos conhecimento da existência deste documento, pedimo-lo ao representante dos interesses culturais, que nos disse que não teríamos qualquer problema em encontrá-lo, pois bastava pedi-lo ao presidente do conselho de escola. Foi o que fizemos, mas o respectivo actor disse desconhecer tal documento.

(RIC/e)

Mais uma vez, o RIC lança o grande desafio da “territorialização ao nível do local” (Barroso, 1996a), integrando lógicas de outros meios institucionais, e já não a lógica “doméstica” e “antropocêntrica” do estabelecimento isolado em si mesmo.

O Pessoal Não Docente

“põe-se sempre de lado a questão do funcionário”

Este foi o único actor, à excepção dos alunos, que falou espontaneamente da importância e da necessidade de uma formação organizacional e pedagógica por parte do pessoal não docente, percepcionando-se, através do seu discurso, uma crítica à actuação dos professores, por não terem “sabido apelar” para um envolvimento destes parceiros privilegiados no processo educativo:

“Eu penso que há um discurso também interessante, que não sei se está alertado, da parte dos professores... quando se fala em formação, de auto-formação, como lhe queiramos chamar, na formação contínua, põe-se sempre de lado a questão do funcionário, isto é do pessoal não docente. Eu penso que, numa organização tão importante, tão específica, é fundamental o papel, e de facto é muito mais difícil, porque não estava habituado a entrar em órgãos de direcção nem de gestão.”
(RIC/e)

No entanto, ressalva as dinâmicas que alguns conselhos directivos tiveram ao longo do período da chamada “gestão democrática”:

“Julgo que, a nível do secundário, por aquilo que vou sabendo, houve dificuldades, embora muito mais torneadas, em função do tipo de consciência dos membros do conselho directivo, face à importância destes actores estarem presentes nos órgãos.” (RIC/e)

O RIC vai mais longe ao afirmar que a participação destes actores não se esgota com a formação de listas para o conselho de escola, isto é, através do processo de eleição:

“Há a necessidade de uma sensibilização, ou seja, que não fosse apenas formal o processo pelo qual foram constituídas simplesmente as listas. Portanto, uma coisa

é a constituição das listas... mas, naturalmente, que depois o funcionamento regular de um homem é uma coisa totalmente diferente.” (RIC/e)

Segundo este actor, só é possível “uma participação total”⁶⁹ destes parceiros se estes forem considerados “parceiros de concepção”⁷⁰ das políticas educativas da escola:

“Ou eu percebo as competências, estou motivado para o desempenho, ou não estou. Portanto, e no caso da escola, questões deste tipo conseguem-se aflorar, mas não as trabalham.” (RIC/e)

A última frase é paradigmática. Fica a interrogação. A quem é que não interessa trabalhar esta questão?

Os Pais e Encarregados de Educação

“é necessário ganharem uma linguagem duma comunidade educativa”

O RIC refere, mais uma vez, a urgência de se desenvolver uma “cultura de participação” (Barroso, 1996a), que “apetreche” e desenvolva competências para que estes actores sejam, de facto, “parceiros de concepção”⁷¹ das políticas educativas:

“A partir de uma certa altura ser pai, é altamente penoso, não é por ser chamado a defender ou castigar os miúdos nos conselhos. É preciso, mas ainda não tivemos condições... ganharem uma linguagem própria duma comunidade educativa, numa cultura de educação que, de facto, envolva e implique os parceiros.” (RIC/e)

Referindo-se à desmobilização verificada da parte dos pais, considera que:

“Foi mesmo por saturação, ou até mesmo por dificuldade de representação, lá dentro da associação de pais.” (RIC/e)

⁶⁹De acordo com a tipologia de Pateman (1974).

⁷⁰De acordo com a tipologia de Charlot (1994)

⁷¹De acordo com a tipologia de Charlot (1994)

É interessante verificar que, ao falar sobre as possíveis razões desta não participação, o actor especula sobre a parca tradição das associações de pais:

“Eventualmente, as associações de pais são, entre nós, uma realidade recente, por outro lado, é uma experiência recente também, as coisas ficam mais centradas num conjunto de pessoas que têm mais capacidade de empenhamento e carolice para este tipo de coisas.” (RIC/e)

Também, pelas observações realizadas, constatámos que o RIC punha em causa se esta será apenas a única forma legítima de representação, ou se haverá outras? Esta situação também foi referenciada em relação aos alunos.

3.7. A Representante da Câmara

Os Interesses Locais

“a nossa presença não faz sentido”

A RC, como já verificámos anteriormente, tem uma imagem negativa deste órgão e defende abertamente a “territorialização ao nível local” (Barroso, 1996a):

“A nossa presença não faz sentido, nós não temos competência profissional nem técnica para discutir problemas disciplinares, assuntos administrativos, não é o nosso meio privilegiado, não faz sentido. A participação deveria ser local através de um projecto educativo local.” (RC/e)

Os Professores

“acho que é difícil pedir mais aos professores”

Mais uma vez, a RC transmite uma representação dos professores muito forte, acabando por atribuir a culpa neste caso, da não construção da “cidadania organizacional” (Estevão, 1995) deste órgão, directa e exclusivamente ao “modelo decretado”:

“O corpo docente é muito estável, e o que é feito é com muito boa vontade e empenho. Os professores têm feito todos os esforços para manterem a participação dos outros actores, mas é precisamente em termos normativos que essa participação falha... problemas de comunicação... de ligação com a comunidade...

o modelo não motiva a participação participada dentro da escola. Eu acho que é difícil pedir mais aos professores. Este é o lugar privilegiado do teste... se falhar neste escola, falhará em qualquer outra.” (RC/e)

Contudo, esta representante acaba por reconhecer dificuldades comunicacionais a nível do discurso:

“Para quem está de fora é extremamente desgastante, porque é um relação baseada num conjunto de pressupostos, pormenores e para quem não esteja dentro da escola os discursos são demasiados herméticos.” (RC/e)

O Pessoal Não Docente e os Alunos

“deixaram de aparecer devido a essas condições do modelo”

De acordo com a RC, a participação, quer do pessoal não docente, quer dos alunos, no conselho de escola é inviável por causa do próprio “modelo-jurídico-formal”:

“Vieram, e deixaram de aparecer devido a essas condições do modelo. Não é possível, para os funcionários, mesmo para os alunos, que estão dependentes do director executivo... na prática, não há gestão participada.” (RC/e)

Os Pais e Encarregados de Educação

“problemas internos”

Em relação a estes actores, as razões apontadas são da responsabilidade interna da própria associação:

“Concretamente, foram dois elementos de associação que deixaram de aparecer... problemas internos.” (RC/e)

Conclusões

De acordo com Afonso (1994), as percepções, as atitudes e as expectativas dos actores organizacionais, para além de fornecerem indicadores qualitativos para a identificação das principais clientelas, proporcionaram os meios para identificar as maiores exigências de cada clientela dentro da principal “arena política” da escola - o conselho de escola.

A análise dos dados permitiu pôr em evidência que os professores foram considerados por todos os actores organizacionais como a principal clientela no conselho de escola. Assim, a estratégia dos professores centrou-se em manter e em reforçar o seu controlo sobre as decisões do conselho. A estratégia desta clientela suportou-se em dois grandes eixos. Por um lado, centrando-se no quadro normativo, usufruiu do descontentamento das restantes clientelas em relação ao “locus central”: diferenciação na duração dos mandatos, questão de compensações, mecanismos deficientes de ligação entre os representantes e os representados, etc. Por outro lado, esta clientela contou, ao nível do “locus local”, com as dificuldades de inserção que estes actores tiveram, pela sua não formação organizacional e pedagógica, “abusando” de uma agenda de temáticas demasiado administrativas e “micro-pedagógicas”, e utilizando uma linguagem demasiadamente técnica. Apesar de alguns docentes entrevistados reconhecerem o seu funcionamento corporativo, como verificámos, durante a observação não se sentiu, por parte destes profissionais, qualquer esforço de abertura, durante o estudo. Pelo contrário, foi-se consolidando sendo na sua maioria um discurso “autista” para os restantes actores educativos. Não se desenvolveram assim estratégias de alargamento da comunicação, mas sim reforçou-se o controlo destes actores sobre as decisões do conselho de escola. De acordo com a tipologia de Morgan (1986), verifica-se assim que os professores controlam os três níveis dos processos de decisão no interior deste

órgão. Em primeiro lugar, são estes actores que monopolizam o calendário das reuniões, assim como a sua ordem de trabalhos. Estamos assim perante o primeiro nível - “das premissas de decisão”. O segundo nível - “das questões e dos objectivos” - é atingido, por exemplo, através da manipulação do conteúdo de documentos que esta clientela concretiza, - basta pensar que todos os documentos apresentados ou elaborados no conselho são da responsabilidade única destes actores. Ao constataremos que o único documento elaborado por um representante não professor -, o representante dos interesses culturais - entregue ao presidente do conselho de escola, acaba por não ser levado ao conselho, e se pensarmos que este documento reflectia sobre a problemática do projecto educativo de escola, tendo o seu autor um curriculum apreciável nesta área, então não teremos dúvidas que estamos perante uma estratégia de controlo dos processo de decisão. Em relação ao terceiro nível - “dos próprios processos” - que engloba a manipulação dos processos através de quem participa, quando, e como, é extremamente visível. Senão vejamos: os alunos, os pais e funcionários deixaram simplesmente de ir às reuniões; os únicos interlocutores que “resistiram” foram os representantes dos interesses locais, em particular o dos interesses culturais e a representante da Câmara, mas mesmo esses ao nível da “pseudo-participação”⁷², uma vez que o estudo mostrou que estes representantes acabam por ser manipulados por aqueles que têm o poder de decisão - os professores. Assim, se os representantes dos interesses socio-económicos e culturais tinham atitudes e expectativas elevadas em relação à sua participação no conselho, as lógicas e as dinâmicas organizacionais mostraram um falhanço ao nível da participação/decisão em relação ao “modelo praticado”. A percepção idealizada que estes representantes manifestaram em relação ao “modelo jurídico-formal”, não os “transformou”, de acordo com a tipologia de Charlot (1994), em “parceiros de concepção” ou de “realização”

⁷²De acordo com a tipologia de Pateman (1974).

das políticas educativas da escola. Estes, de acordo com o estudo, se por um lado acusam o “locus central” de inviabilização da sua participação nas tomadas de decisão do conselho de escola, por outro lado fazem uma crítica aberta no “plano da acção organizacional”⁷³, ao comportamento corporativo dos professores. Em relação, à representante da Câmara, os “disfuncionamentos organizacionais” encontrados são única e exclusivamente imputados ao “modelo-jurídico-formal”, não tecendo este actor quaisquer críticas ao corpo docente, pelo contrário, edifica o papel destes actores organizacionais. Esta representante também se mantém um “parceiro de financiamento”⁷⁴, tendo considerado que a sua própria representação no conselho em nada veio alterar a relação anterior entre a escola e a autarquia. No entanto, como observámos anteriormente, constata-se que os elementos representantes dos interesses culturais, socioeconómicos e da Câmara, são ou já foram professores, verificando-se assim ao longo do estudo, uma postura ambivalente destes actores. Se durante as entrevistas, estes foram críticos em relação ao seu papel “o que sinto é que a componente docente absorve, monopoliza completamente o funcionamento do CE” (RISE/e), ou “não há lugar para a nossa presença no CE, ela é apenas corporativa” (RIC/e), pela observação realizada verifica-se que estes representantes/professores intervêm, a maior parte das vezes, não como representantes designados pelos seus grupos de interesses, mas preferencialmente como professores. E só se ouvia apenas uma vez um comentário como este: “esqueço-me que não estou aqui como professor” (RIC/o). Se esta “dupla representação” poderá não ser totalmente consciencializada ao nível do “plano da acção organizacional”⁷⁵, por parte

⁷³De acordo com a tipologia de Lima (1992)

⁷⁴De acordo com a tipologia de Charlot (1994)

⁷⁵De acordo com a tipologia de Lima (1992)

destes actores, ela acaba por ser completamente absorvida pelos professores porque, ao considerarem que “tem todas as vantagens que sejam professores, exactamente por privilegiarem e terem sensibilidade da questão pedagógica” (DE/e), acabam por constituir o grande grupo de interesses no conselho de escola, completamente manipulado, como já referimos, pelos próprios professores. Nem ao nível da “participação decretada”⁷⁶, poderemos falar em “cidadania organizacional” (Estevão, 1995) ou de uma “cultura da participação” (Barroso, 1996a), pois basta recordar o quadro da composição final deste órgão: professores e os três representantes dos interesses locais (igualmente professores ou antigo professores). Também não nos podemos esquecer que qualquer tentativa de tomada de decisão por estes actores é “pseudo-condescendida” pelos actores professores, como a análise dos dados nos mostrou. Também observámos como a estratégia da clientela docente foi sentida e denunciada pelos pais e encarregados de educação. Estes actores, ao considerarem que a clientela dos professores saiu reforçada em todo este processo, acusam o “modelo-jurídico-formal” de “ter aberto a porta” à entrada dos representantes dos interesses locais/professores que, segundo estes actores, ao serem todos professores, vieram “engrossar as hostes”, formando o grande grupo de interesses professores/ representantes professores.

Assim, os pais e encarregados de educação, por um lado, ao depararem-se com problemas internos provenientes da própria associação, e com a desmobilização que se fez sentir quer ao nível do “locus central” (o problema das compensações em relação à sua participação e o tratamento desigual que este tema sofreu, uma vez que só os professores viram as reivindicações “resolvidas”, por exemplo), como ao nível do “locus local”, sentiram-se

⁷⁶De acordo com a tipologia de Lima (1992)

completamente impotentes e isolados, e acabaram por abandonar o respectivo cargo no órgão de direcção da escola.

Também o pessoal não docente, como já observámos, abandonou o seu cargo, chegando mesmo a considerar “que isto tudo é uma grande fantochada.”(PND/e). Para além das críticas que faz ao nível do “modelo jurídico-normativo”, como observámos, este não sente qualquer empenhamento da parte dos professores, não vendo assim qual a importância da sua “participação decretada”⁷⁷, uma vez que, de acordo com as suas palavras, “como não entendia a maior parte das coisas que são ditas, desisti” (PND/e). Também não vê com interesse, exceptuando os alunos, a entrada dos restantes actores no órgão de direcção da escola.

⁷⁷De acordo com a tipologia de Lima (1992)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensamos que as conclusões terão que ser reflectidas ao nível do locus central e ao nível do locus local, isto é ao nível do “modelo decretado” e ao nível do “modelo praticado”. Não sendo estes dois níveis de análise dicotómicos, verificámos que a lógica do modelo “decretado” induziu as práticas organizacionais dos actores; contudo, não se fez sentir a adequação do modelo em relação ao locus local, a qual pressupõe adaptação/flexibilidade, não tendo qualquer tradução na aplicação experimental.

Assim, ao nível do “modelo decretado”, não se sentiu qualquer flexibilidade normativa: fala-se em autonomia, cria-se um órgão de direcção no interior da própria escola e a necessidade dos próprios actores conceberem um projecto educativo, institucionalizam-se parcerias educativas, mas mantêm-se intactas as práticas de um sistema centralista, que perpetua modelos “administrativos” (Ball, Parkes, 1994). Prometeu-se autonomia, mas hiper-regulamentou-se, não se tiveram em conta as características sistémico-contingenciais das organizações escolares, neste caso a escola “do outro lado do rio”. Assim, mais do que um modelo de “gestão”, deveríamos pensar numa lei-quadro que institucionalizasse princípios gerais de acordo com a diversidade de situações e de propostas, que constituísse um quadro de referência e que permitisse a construção de “modelos mistos”, mas onde princípios como a democracia, a autonomia e a participação fossem princípios “praticados”.

O estudo também demonstrou que uma reforma imposta pelo poder central, que não atenda à territorialização das políticas educativas, e que, ainda por cima, com a falta de regulamentação atempada, não nos esqueçamos que a escola teve um ano à espera que saísse o quadro legal e, que no primeiro ano da aplicação experimental do “novo modelo” o próprio conselho pedagógico foi obrigado a funcionar em termos tradicionais, criou resistências por parte dos

actores, sobretudo dos professores. Consideramos que aceitação, isto é, a contratação entre o locus central e o locus local, é uma condição imprescindível para a viabilização de qualquer “modelo”. Esta terá que implicar não só a própria escola, mas todos os actores e parceiros da comunidade local.

Também não se verificou, da parte do locus central, qualquer estratégia de acompanhamento *in loco* à experiência (não esquecer que o Conselho de Acompanhamento e Avaliação, nunca se considerou com funções de acompanhamento, tendo sido apenas um órgão de avaliação e a chamada equipa central de acompanhamento do “novo modelo”, não teve qualquer operacionalidade pelo menos junto às escolas em experimentação). Como a própria análise de conteúdo mostrou, as relações com os órgãos centrais foram nulas, e as relações com a Direcção Regional foram insuficientes e a más horas. Aliás, a própria problemática da informação, foi uma das questões mais negativas apontadas durante o estudo. Estamos apenas a falar do nível de “modelo decretado”, porque ao nível “do modelo praticado” as relações comunicacionais foram mais complexas, de acordo com o jogo político dos diversos actores.

Relacionado com o acompanhamento da experiência está inerente a problemática da formação. Assim, para além de figurar no normativo a formação em administração educacional dos directores executivos, não sendo, na fase experimental, obrigatória, não se prevê, ao nível do “modelo decretado”, qualquer referência à necessidade de formação dos actores. Pensamos que um plano de formação é fundamental para o sucesso de qualquer modelo e que este deve sempre atender ao *know how* de cada actor. Além de que a formação não deve ser apenas para os elementos de gestão de topo, mas também para os próprios órgãos de gestão intermédia. Aliás, consideramos que a formação em

administração educacional deveria estar incluída na formação científico-pedagógica do professor. Veja-se o funcionamento do conselho de escola, que a própria análise de conteúdo revelou, salvaguardando o jogo político das clientelas (“modelo decretado”), que funcionou mais como órgão de gestão e menos como órgão de direcção das políticas educativas daquela escola. A análise dos dados também veio demonstrar que a formação não pode ser exclusiva dos professores, ela deverá estender-se a todos os elementos directamente implicados no processo, (basta pensar, a título de exemplo, nas dificuldades sentidas, que se traduziram na desmobilização do representante do pessoal não docente).

Ainda ao nível do “modelo decretado”, constatou-se que o conselho de escola não se torna operacional ao funcionar sempre em sessões plenárias. A análise dos dados mostrou que este funcionamento terá também contribuído para a desmobilização de todos os actores, à excepção dos professores e dos representantes dos interesses locais, mostrando estes últimos um desinteresse pela maior parte das sessões. Se este órgão funcionasse por especialidades, de acordo com a natureza dos assuntos a tratar, seria um órgão mais operacional, caso contrário transformar-se-á, de acordo com a análise efectuada, num corpo extremamente pesado e pouco participativo.

Ao nível do “modelo praticado” as lógicas e as dinâmicas que atravessaram este estudo foram essencialmente as seguintes:

- O acentuar de uma reacção de cariz corporativo dos professores, que os levou a utilizar estratégias que não pusessem em causa o seu grupo de interesses (manipulação da agenda de trabalhos e dos horários das reuniões,

utilização de uma linguagem fechada, por exemplo), (trans)formando-os na principal clientela do conselho de escola.

– Uma “pseudo-participação” (Pateman, 1970) dos actores não professores, de acordo com a análise dos dados, que se traduz, mais um vez, no comportamento corporativo do corpo docente. Constatámos que as tomadas de posição que este grupo de actores mostrou, por exemplo, em relação à exigência de compensações da sua participação no conselho de escola e, após tê-lo conseguido, são acusados pelos próprios pais e encarregados de educação de se terem desinteressado pela sorte dos outros actores do respectivo órgão, dificultando, de acordo ainda com os mesmos actores, a participação, principalmente do pessoal não docente e dos pais e encarregados de educação no conselho de escola. Não nos esqueçamos que durante o estudo (ano lectivo de 1994/95) os representantes destes dois últimos actores estavam demissionários e os representantes dos alunos apenas foram a uma reunião do conselho de escola. Recordemos que os representantes locais, que eram ou já tinham sido professores, de acordo com análise dos dados, apenas se mantiveram no terceiro nível de participação - a “pseudo-participação” (Pateman, 1970).

– A existência apenas de “parceiro de financiamento” (Charlot, 1994) no conselho de escola, e não, de acordo com a tipologia do mesmo autor, a construção de parcerias de “concepção”, isto é, que definissem, concebessem e realizassem as políticas educativas da escola. Houve sempre uma estratégia, da parte dos representantes do corpo docente, para que os diferentes actores, como temos vindo a descrever, não participassem na construção dos processos. Lembra-se, a título de exemplo, o documento entregue ao presidente do conselho de escola pelo representante do interesses culturais sobre a construção

do projecto educativo, que nunca foi apresentado ou discutido no referido órgão, nem durante o estudo foi aproveitado o *know how* deste representante, sociólogo e especialista em educação comunitária.

– A desvalorização do conselho de escola foi uma variável permanente durante este estudo. Esta desvalorização fez-se sentir não só através do director executivo e do presidente do conselho pedagógico (só visível pela observação do funcionamento do conselho de escola, uma vez que estes actores durante as entrevistas nunca puseram em causa o órgão), como através dos representantes, incluindo os próprios professores nalguns momentos de maior tensão entre órgãos.

– O órgão com mais visibilidade na escola é o director executivo. A análise dos dados mostrou que este órgão, para além de liderar todos os assuntos da escola, a nível do modelo “decretado” é o único órgão com assento no conselho de escola e no conselho pedagógico, o que lhe dá um “poder de cintura” que os presidentes dos outros órgãos não têm. Para além destes aspectos, o director executivo desta escola, é o único elemento com formação em administração escolar.

– O conselho de escola, o conselho pedagógico e o director executivo mantiveram uma relação conflitual, tendo os dois primeiros órgãos um “conflito manifesto” (Morgan, 1986) aquando do processo do projecto educativo de escola. Este, aliás, polarizou todos os conflitos centrados na escola.

– A estratégia da urgência na criação de um conselho local como forma de solucionar em parte alguns problemas organizacionais do conselho de escola, como por exemplo, a participação dos representantes locais. Não nos

esqueçamos que análise demonstrou que houve todo um jogo da principal clientela no conselho de escola (os professores) para que esta “desculpabilização” (a criação do conselho local), funcionasse como “um sebastianismo”. Consideramos, no entanto, que a criação deste conselho de carácter consultivo não deve conflitar com a existência do órgão de direcção, o conselho de escola. A escola, por um lado, não pode perder a sua identidade, dado que é a primeira vez que tem um órgão de direcção interna, por outro lado, o local não pode criar os mesmos “vícios” (des)centralizadores da administração central e regional.

Concluindo, o estudo demonstrou que os princípios consagrados no preâmbulo do próprio decreto (D.L. nº 172/91 de 10 de Maio) democracia, participação, autonomia, apresentados como “conquistas”, não passam essencialmente do nível do “modelo decretado”, estando assim presente a uma “reforma-decreto” e não a uma “reforma-mudança” (Lima, 1994). Consideramos que estes princípios serão dificilmente aprofundados se mantiverem as mesmas práticas centralistas da administração. De acordo com as reflexões que temos tentado suscitar, teríamos dois planos de intervenção política por um lado, o plano nacional e regional, por outro lado, o local. É já uma realidade que temas como a territorialização das políticas educativas e a emergência do local na Educação fazem parte das agendas políticas dos nossos dias. O próprio Ministério da Educação “lançou” uma experiência pioneira em Portugal – os territórios educativos de intervenção prioritária, conhecidos na gíria educativa como os TEIP – já com alguns indicadores apontados por nós anteriormente como fundamentais para a exequibilidade de qualquer projecto, a saber: a aceitação dos próprios territórios envolvidos na experiência através de meios contratuais, o acompanhamento da experiência por órgãos centrais,

regionais e locais do próprio ministério, assim como a avaliação formativa através de equipas de pilotagem saídas do próprio órgão institucional do território (o conselho pedagógico), assim como uma avaliação externa (uma instituição universitária) dos mesmos. De qualquer modo, os processos complexos de descentralização, de desregulamentação ou de “policentração” (Barroso, 1996) e os próprios contornos que a regionalização vier a tomar, terão que captar e implicar a sociedade civil, não com um carácter de homogeneidade, mas através da visão polissémica, conforme a diversidade de contextos e das situações.

EPÍLOGO

Após a conclusão do trabalho de observação correspondente a esta investigação, ocorreram os seguintes factos, que registo sem comentar:

– No dia 5 de Setembro de 1995, é concedida a aposentação do director executivo.

– No dia 12 de Setembro de 1995, a escola dá conhecimento da aposentação do director executivo ao CAE.

– No dia 15 de 1995, as adjuntas solicitam a exoneração ao conselho de escola

– No dia 16 de Setembro de 1995, o conselho de escola comunica novamente a situação de ausência do órgão de gestão ao CAE

– No dia 18 de Setembro de 1995, o conselho de escola inicia o processo de candidatura do director executivo para o prazo correspondente à conclusão do mandato anterior, não se tendo verificado qualquer candidatura no prazo estabelecido por lei.

– No dia 28 de Setembro de 1995, o conselho de escola envia ofício ao Secretário de Estado de Educação e Desporto sobre a situação actual em que vive a escola.

– No dia 6 de Outubro de 1995, o conselho de escola dá conhecimento da actual situação - ausência do órgão de gestão - à Equipa Central de Acompanhamento do. Novo Modelo de Direcção, Administração e Gestão das escolas.

– No dia 16 de Outubro de 1995, o Coordenador da Área Educativa dá conhecimento à escola que a “Equipa Central de Acompanhamento do. Novo Modelo de Direcção, Administração e Gestão das Escolas e Áreas Escolares da DREL” considera que o conselho de escola deve designar, de entre os adjuntos, aquele que assegurará a direcção executiva até à tomada de posse do novo director executivo.

– No dia 19 de Dezembro de 1995, uma das adjuntas foi nomeada pela DREL para exercício das funções de directora executiva ao abrigo do ponto 5 do artº 18 do D.L. nº 172/91.

– No dia 1 Março de 1996, a DREL, de acordo com a proposta do conselho de escola, ratifica a nomeação das duas adjuntas e pede para que lhe seja comunicado o nome do terceiro elemento.

– No dia 12 de Abril de 1996, o conselho de escola e o director, para além de solicitarem uma audiência ao Secretário de Estado da Administração Educativa, dão conta que “pretendem abandonar a experiência” e “regressar ao modelo anterior”: “Durante os quatro anos de vigência do novo modelo na escola, foram amplamente debatidos pela comunidade educativa os seus defeitos e eventuais virtualidades. Ao fim deste tempo, o desencanto é grande. O modelo revelou-se extremamente pesado - demasiados cargos, excesso de órgãos -, pouco operativo, com graves estrangulamentos ao nível da circulação da informação e com muita indefinição de competências. O conselho de escola não conseguiu uma verdadeira abertura à comunidade, uma das suas principais razões de ser, teve dificuldade em integrar os seus membros não docentes e nunca dispôs de condições para se assumir efectivamente como órgão de direcção [...]. Por todos estes motivos, e perante o clima de indefinição e

cansaço que se vive na escola, os professores da Escola [...] pretendem abandonar a experiência - em boa verdade ela só deveria ter durado três anos - e regressar ao modelo anterior, pedindo por isso autorização para promover eleições para o conselho directivo em Maio próximo”.

– No dia 14 de Abril de 1996, o director executivo e o conselho de escola reiteram o pedido de audiência ao Secretário de Estado da Administração Educativa.

– No dia 19 de Junho de 1996, por despacho de 28.05.96, do director regional “foi autorizado que se dê início ao processo para eleição de um Conselho Directivo nos Termos do Dec. Lei nº 769-A/76 de 23 de Outubro”.

– No dia 26 de Junho de 1996 é eleito o conselho directivo com mais 90% dos votos.

ANEXOS

ANEXO I

Rede de escolas e áreas escolares que procederam à aplicação experimental do D.L. nº 172/91

ANO 92/93 (DESP. CONJ. Nº 99/MF/ME/92)	ANO 93/94 (DESP. CONJ. Nº 38/MF/ME/93)
DREN	
Esc. de Caxinas (1º ciclo)	Área escolar de S. João da Madeira*
Esc. Prep. de Julião Brandão - Famalicão	Esc. Prep. S. João da Madeira
Esc. C+S de Santa Maria do Portuzelo	Esc. Prep. da Maia
Esc. Sec. de Amarante	Esc. C+S de alfândega da Sé
Esc. Sec. Carolina Michaelis - Porto	Esc. C+S 2 de Chaves
	Esc. C+S de Arcozelo - Ponte de Lima
	Esc. Sec. Garcia da Horta - Porto
	Esc. Se. Egas Moniz - Resende
	Esc. Sec. Sta Maria Maior - Viana do Castelo
DREC	
Área escolar de Anadia	Esc. C+S Maceira Liz - Leiria
Esc. C+S de Vila Nova de Poiares	Esc. Sec. Afonso de Albuquerque - Guarda
Esc. C+S de Idanha-a-Nova	Esc. Sec. de Figueiró dos Vinhos
Esc. Sec. de Carregal do Sal	Esc. Sec. Viriato - Viseu
Esc. Sec. de Vagos	Esc. Sec. de Arganil
	Esc. Sec. de Cantanhede
	Esc. Sec. Nuno Álvares- Castelo Branco
DREL	
Área escolar de Benfica/Campolide*	Área escolar do Entroncamento*
Esc. Prep. S. Julião da Barra - Oeiras	Esc. C+S Ouressa - Sintra
Esc. Prep. Fernando Pessoa - Lisboa	Esc. C+S Aranguês - Setúbal
Esc. Sec. Emídio Navarro - Almada	Esc. Sec. M. Amália V. Carvalho - Lisboa
Esc. Sec. Raúl Proença - Caldas da Rainha	Esc. Sec. de Rio Maior
DREA	
Área escolar de Portel	Área escolar de Alvito
Esc. C+S de Santiago Maior - Beja	Área escolar da Sé - Évora
Esc. C+S de Arraiolos	Esc. C+S de Mértola
Esc. Sec. de Ponte de Sor	Esc. Sec. D. Sancho II - Elvas
Esc. Sec. Severim de Faria - Évora	Esc. Sec. S. André - Santiago do Cacém
	Esc. Sec. Manuel da Fonseca - Sant. Cacém
	Esc. Sec. Vendas Novas
DREAL	
Área escolar de S. Brás de Alportel	Esc. C+S Monte Negro - Faro
Esc. Prep. de Olhão	Esc. Sec. P. António M. Oliveira - Lagoa
Esc. Sec. Manuel T. Gomes - Portimão	Esc. Sec. de Albufeira
Esc. Sec. de Silves	Esc. Sec. de Loulé
Esc. Sec. de Quarteira	
MADEIRA	
Esc. Sec. Francisco Franco	

*Não se viabilizou à aplicação experimental do D.L. nº 172/91

ANEXO II

GUIÃO DE ENTREVISTA

TIPO: Entrevista semi-directiva

DESTINATÁRIOS: Membros do Conselho de Escola:

PCE, DE, PCP, Prof.A, Prof.B, PND, A, EE, RISE, RIC e RC.

OBJECTIVO GERAL DA ENTREVISTA:

– Analisar as lógicas e as dinâmicas de um Conselho de Escola, tendo, nomeadamente, em conta os processos de negociação que implicam os novos parceiros e a sua influência na tomada de decisão no actual quadro da reforma de administração escolar

ESTRATÉGIA:

– Levar os entrevistados a explicitar as lógicas de argumentação que justificam as opiniões apresentadas

– Partir da experiência pessoal do entrevistado para enquadrar a posição do grupo a que pertence

OBJECTIVOS ESPECÍFICOS:

– Introduzir a entrevista e ter uma visão global dos actores sobre o “novo modelo” de direcção e gestão das escolas

– Identificar a influência dos grupos de interesse nos processos de negociação e nas lógicas de tomada de decisão

– Identificar as expectativas dos “novos parceiros” sobre o seu papel na definição das políticas e respectiva participação

TEMAS

PONTO PRÉVIO: Legitimação da Entrevista

– Apresentação das linhas gerais e finalidades do estudo

– Informação sobre os objectivos da entrevista

– Pedido de colaboração do entrevistado

– Estabelecimento de contrato, assegurando a confidencialidade da entrevista e a devolução do estudo

1. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

Sexo

Idade

Habilitações académicas

Escola, empresa ou organismo que representa

Funções que exerce na escola, empresa ou organismo

Anos de serviço

Situação profissional

Relações da escola com a empresa ou organismo, antes da sua eleição/designação

O processo da sua eleição/designação

Data em que iniciou funções no CE

2. "REFORMA" DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

2.1. Razões porque foi escolhida a escola para experimentação

- . O processo de implementação
- . Dificuldades específicas da implementação
- . Acompanhamento da experimentação (serviços centrais, regionais e locais)
- . Informação/ formação
- . Constituição do conselho de escola
- . Processo de candidatura do director executivo
- . Constituição do conselho pedagógico

2.2. Comparação entre a "gestão democrática" e o "novo modelo"

- . Principais diferenças
- . Percepção das formas de ruptura e continuidade
- . Percepção das implicações práticas da distinção entre direcção e gestão

2.3. Apreciação genérica do "novo modelo"

- . Composição e funções dos órgãos
- . Eleição/escolha de representantes
- . Competências e atribuições dos órgãos
- . Dinâmicas de funcionamento
- . Potencialidades de conflito

2.4. Percepção de mudança organizacional na escola (participação, decisão, informação, etc.)

3. CE E SEU FUNCIONAMENTO

3.1. Atribuições e funções do CE (tem/deve ter)

- . Reuniões
- . Documentos produzidos/apreciados (entre eles, o PEE)
- . Efeitos produzidos pela acção do conselho
- . Influência que o conselho exerce na escola
- . Percepção do órgão como órgão de direcção
- . Dificuldades de funcionamento: problemas surgidos, resolução dos mesmos, razões de eventuais conflitos

3.2. Atribuições e funções do cargo que desempenha (tem/deve ter)

3.3. Canais de informação com os representados

3.4. Reacções dos representados

3.5. Relações com outros órgãos (DE e CP)

4. RELAÇÕES DE PODER GERADORAS DE CONFLITO NO CE

4.1. Problemas/conflitos surgidos

4.2. Razões de eventuais conflito

4.3. Conflito - centros de decisão externos/internos

4.2. Conflito - órgãos (CE, DE e CP)

4.3. Resolução dos mesmos

5. DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO NO CE

5.1. Opinião da sua participação (tem/deve ter)

5.2. Apreciação do desempenho dos actores “tradicionais” - professores - sobre as novas parcerias (tem/deve ter)

. Níveis de participação (tem/deve ter)

5.3. Apreciação do desempenho das novas parcerias sobre os actores “tradicionais” - professores - (tem/deve ter)

. Níveis de participação (tem/deve ter)

5.4. Razões de eventual desmotivação/desmobilização

5.5. Incentivos à participação

6. TOMADA DE DECISÃO NO CE

6.1. (Quem tem mais) poder de decisão no conselho de escola - (na locação de recursos e noutros domínios)

6.2. (Quem) controla o que se passa no conselho de escola

6.3. (Quando) tem um problema ou sugestão a dar coloca-o no conselho de escola ou (a quem) o dirige

6.4. Influência que tem nas decisões

6.5. Grupos que se formam no CE (o que os distingue)

. A pertença eventual num desses grupos

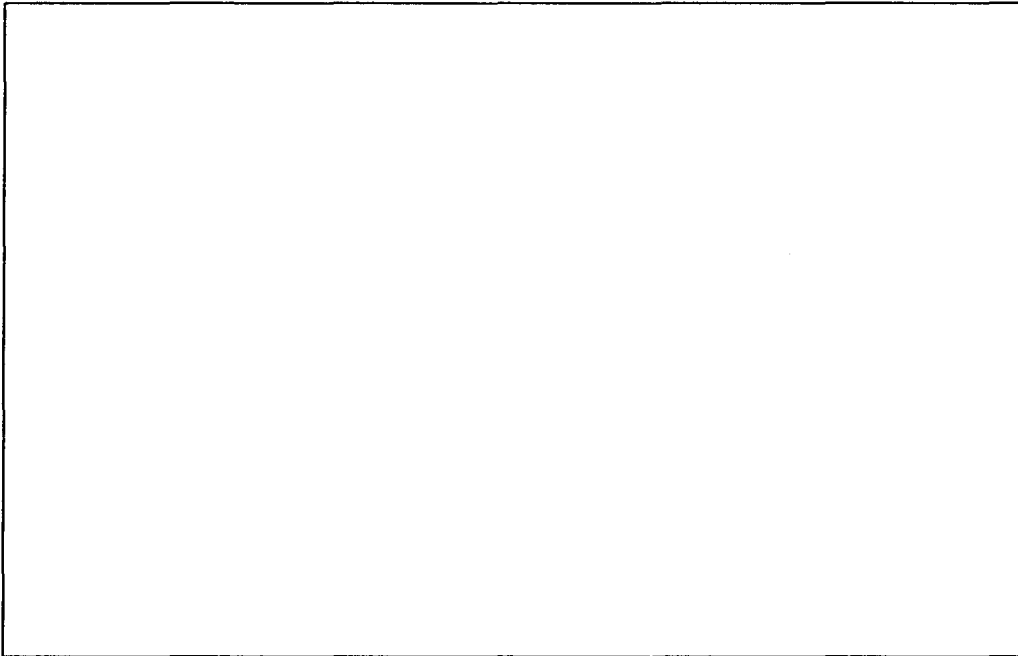
6.6. Percepção/expectativas de grupos de interesses/movimentação de estratégias

6.7. Percepção/expectativas dos processos de negociação/controlado

6.8. Percepção/expectativas dos processos de participação /decisão

ANEXO III

Quadro I — Disposição dos elementos no CE na Reunião e redes de comunicação



OBS:

ANEXO IV

Quadro II — Participação na apresentação das propostas

Caracterização das propostas apresentadas			Reunião do dia:	
			Ordinária/Extraordinária	
Quem apresenta	1. Designação da proposta (por letra)	2. Natureza*	3. Assunto	4. É só do representante ou tb dos representados
PCE				
DE				
PCP				
Prof.				
PND				
A				
EE				
RISE				
RIC				
RC				

*pedagógico, organizacional, etc.

OBS:

ANEXO V

Quadro III — Participação na discussão das propostas

Designação da proposta: Assunto:								Reunião do dia: Ordinária/Extraordinária			
	Quem repres enta	1. Emitiu opinião		2. Deu alternativa ou ajustamento		3. Reacções dos proponentes		4. Foi tido em conta		5. Gerou conflito	
		Favor	Desfa vor	Sim	Não	Favor	Desfav or	Sim	Não	Sim	Não
PCE											
DE											
PCP											
Prof.											
PND											
A											
EE											
RISE											
RIC											
RC											

OBS:

ANEXO VI

Quadro IV — Participação na discussão das propostas

Designação da proposta:			Reunião do dia:	
Assunto:			Ordinária/Extraordinária	
	Quem apresenta	Consenso	Votação	
			Favor	Desf.
PCE				
DE				
PCP				
Prof.				
PND				
A				
RISE				
RIC				
RC				
			Total:	Total:
			Abstenções:	
			Processo de votação:	

ANEXO VII

Quadro V — Participação em outros assuntos agendados (não constituindo propriamente propostas)

Assunto(s):		Reunião do dia: Ordinária/Extraordinária	
	Níveis de participação*		
	Pseudo	Parcial	Total
PCE			
DE			
Prof.			
PND			
A			
EE			
RISE			
RIC			
RC			

* De acordo com a tipologia de Pateman (1970)

ANEXO VIII
Categorias e Categorias Principais

(relatórios de observação e transcrição de entrevistas)

Categorias principais	Categorias
I. A escola	<ol style="list-style-type: none"> 1. perspectivas dos professores sobre o trabalho e a organização da escola 2. perspectivas do pessoal não docente sobre o trabalho e a organização da escola 3. perspectivas dos alunos sobre o seu trabalho e a organização da escola 4. perspectivas dos EE sobre o seu trabalho e a organização da escola 5. perspectivas do RISE sobre a organização da escola 6. perspectivas do RIC sobre a organização da escola 7. perspectivas do RC sobre a organização da escola
II. O conselho de escola	<ol style="list-style-type: none"> 1. perspectivas dos professores sobre o CE 2. perspectivas do PND sobre o CE 3. perspectivas dos alunos sobre o CE 4. perspectivas dos EE sobre o CE 5. perspectivas dos RISE sobre o CE 6. perspectivas do RIC sobre o CE 7. perspectivas do RC sobre o CE

III. Os professores	<p>8. perspectivas dos professores sobre o seu trabalho, estatuto e comportamento no CE</p> <p>9. perspectivas dos professores sobre o PCE no CE</p> <p>10. perspectivas dos professores sobre DE no CE</p> <p>11. perspectivas dos professores sobre o PCP no CE</p> <p>12. perspectivas dos professores sobre o PND no CE</p> <p>13. perspectivas dos professores sobre os Alunos no CE</p> <p>14. perspectivas dos professores sobre os EE no CE</p> <p>15. perspectivas dos professores sobre o RISE no CE</p> <p>16. perspectivas dos professores sobre o RIC no CE</p> <p>17. perspectivas dos professores sobre o RC no CE</p>
IV. O PND	<p>18. perspectivas do representante do PND sobre o seu trabalho, estatuto e participação no CE</p> <p>19. perspectivas do PND sobre o PCE no CE</p> <p>20. perspectivas do PND sobre o DE no CE</p> <p>21. perspectivas do PND sobre o PCP no CE</p> <p>22. perspectivas do PND sobre os Alunos no CE</p> <p>23. perspectivas do PND sobre os EE no CE</p> <p>24. perspectivas do PND sobre o RISE no CE</p> <p>25. perspectivas do PND sobre o RIC no CE</p> <p>26. perspectivas do PND sobre o RC no CE</p>

V. Os Alunos	<p>27. perspectivas do representante dos alunos sobre o seu trabalho, estatuto e participação no CE</p> <p>28. perspectivas do alunos sobre o professores no CE</p> <p>28. perspectivas do alunos sobre o PCE no CE</p> <p>29. perspectivas do alunos sobre o DE no CE</p> <p>30. perspectivas do alunos sobre o PCP no CE</p> <p>31. perspectivas do alunos sobre o PND no CE</p> <p>32. perspectivas do alunos sobre os EE no CE</p> <p>33. perspectivas do alunos sobre o RISE no CE</p> <p>34. perspectivas do alunos sobre o RIC no CE</p> <p>35. perspectivas do alunos sobre o RC no CE</p>
VI. Os EE	<p>36. perspectivas dos representantes dos EE sobre o seu trabalho, estatuto e participação no CE</p> <p>37. perspectivas dos EE sobre os professores no CE</p> <p>38. perspectivas dos EE sobre o PCE no CE</p> <p>39. perspectivas dos EE sobre o DE no CE</p> <p>40. perspectivas dos EE sobre o PCP no CE</p> <p>41. perspectivas dos EE sobre o PND no CE</p> <p>42. perspectivas dos EE sobre os alunos no CE</p> <p>43. perspectivas dos EE sobre o RISE no CE</p> <p>44. perspectivas dos EE sobre o RIC no CE</p> <p>45. perspectivas dos EE sobre o RC no CE</p>

VII. O RISE	<p>46. perspectivas do representante do RISE sobre o seu trabalho, estatuto e participação no CE</p> <p>47. perspectivas do RISE sobre os professores no CE</p> <p>48. perspectivas do RISE sobre PCE no CE</p> <p>49. perspectivas do RISE sobre o DE no CE</p> <p>50. perspectivas do RISE sobre o PCP no CE</p> <p>51. perspectivas do RISE sobre o PND no CE</p> <p>52. perspectivas do RISE sobre os alunos no CE</p> <p>53. perspectivas do RISE sobre os EE no CE</p> <p>54. perspectivas do RISE sobre o RIC no CE</p> <p>55. perspectivas do RISE sobre o RC no CE</p>
VIII. O RIC	<p>56. perspectivas do representante do RIC sobre o seu trabalho, estatuto e participação no CE</p> <p>57. perspectivas do RIC sobre os professores no CE</p> <p>58. perspectivas do RIC sobre o PCE no CE</p> <p>59. perspectivas do RIC sobre o DE no CE</p> <p>60. perspectivas do RIC sobre o PCP no CE</p> <p>61. perspectivas do RIC sobre o PND no CE</p> <p>62. perspectivas do RIC sobre os alunos no CE</p> <p>63. perspectivas do RIC sobre os EE no CE</p> <p>64. perspectivas do RIC sobre o RISE no CE</p> <p>65. perspectivas do RIC sobre o RC no CE</p>

IX. O RC	<p>66. perspectivas do representante do RC sobre o seu trabalho, estatuto e participação no CE</p> <p>67. perspectivas do RC sobre os professores no CE</p> <p>68. perspectivas do RC sobre os professores no CE</p> <p>69. perspectivas do RC sobre o PCE no CE</p> <p>70. perspectivas do RC sobre o DE no CE</p> <p>71. perspectivas do RC sobre o PCP no CE</p> <p>72. perspectivas do RC sobre o PND no CE</p> <p>73. perspectivas do RC sobre os alunos no CE</p> <p>74. perspectivas do RC sobre os EE no CE</p> <p>75. perspectivas do RC sobre o RISE no CE</p> <p>76. perspectivas do RC sobre o RIC no CE</p>
X. A reforma da administração escolar	<p>77. perspectivas dos professores sobre a reforma</p> <p>78. perspectivas do PCE sobre a reforma</p> <p>79. perspectivas do DE sobre a reforma</p> <p>80. perspectivas do PCP sobre a reforma</p> <p>81. perspectivas do PND sobre a reforma</p> <p>81. perspectivas dos alunos sobre a reforma</p> <p>82. perspectivas dos EE sobre a reforma</p> <p>83. perspectivas do RISE sobre reforma</p> <p>84. perspectivas do RIC sobre a reforma</p> <p>85. perspectivas do RC sobre a reforma</p>

XI. O Ministério	<p>86. perspectivas dos professores sobre as políticas do ME</p> <p>87. perspectivas do PCE sobre as políticas do ME</p> <p>88. perspectivas do DE sobre as políticas do ME</p> <p>89. perspectivas do PCP sobre as políticas do ME</p> <p>90. perspectivas do PND sobre as políticas do ME</p> <p>91. perspectivas dos alunos sobre as políticas do ME</p> <p>92. perspectivas dos EE sobre as políticas do ME</p> <p>93. perspectivas do RISE sobre as políticas do ME</p> <p>94. perspectivas do RIC sobre as políticas do ME</p> <p>95. perspectivas do RC sobre as políticas do ME</p>
XII. Observações do investigador	<p>96. descrição da escola</p> <p>97. descrição da implementação da experiência da escola</p> <p>98. descrição do comportamento dos membros do CE</p>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, A. (1994). Ambiguidades discursivas em torno de um modelo de gestão. In IGE, *Informação*, 2, 32-39.
- Afonso, A. (1995). O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia liberal. In *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 73-88.
- Afonso, N. (1988). Administração escolar e democracia. In *Aprender*, 5, 5-11.
- Afonso, N. (1992). Análise política das organizações escolares. In *Aprender*, 15, 42-49.
- Afonso, N. (1993). A participação dos encarregados de educação. In *Inovação*, 6 (2), 131-155.
- Afonso, N. (1994). *A reforma da administração escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Afonso, N. (1995). Que fazer com esta “reforma”? Notas à margem de um relatório. In *Inovação*, 8, 105-122.
- Afonso, N. ; Barroso, J. ; Lima, L. ; Fonseca, P. (1995). A administração escolar - reflexões em confronto. In *Inovação*, 8, 105-122.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Glenview, Illinois, Scott, Foresman and Company.
- Álvarez, M. (1995). Autonomia da escola e profissionalização da direcção escolar. In *Inovação*, 8, (1 e 2), 41-70.
- Alves, M. (1992). *Organização, gestão e projecto educativo das escolas*. Porto, Edições Asa.
- Alves, N.; Cabrito, B. ; Canário, R. ; Gomes, R. (1996). *A escola e o espaço local. Política e actores*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Bacharach, S. B. & Lawler, E. J. (1980). *Power and politics in organizations*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Bacharach, et al. (1990). The dimensionality of decision and participation in educational organizations: the value of a multi-domain evaluative approach. In *Educational Administration Quarterly*, 26, (2), 126-167.

- Baldrige, J. V. (1971). *Power and conflict in the university*. New York, Wiley.
- Ball, S. (1987). *The micro-politics of the school: towards a theory of school government*. London, Methuen.
- Ball, S. (1990). *Politics and Policy making in education*. London, Routledge.
- Baron G. (ed.) (1981). *The politics of school government*. Oxford, Pergamon Press.
- Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo. In *Análise Social*, vol. XXX (130), (1), 159-173.
- Barroso, J. (coord.) (1989). *Práticas de gestão do ensino não-superior: da diversidade de contextos à diversidade de iniciativas*. Lisboa, GEP.
- Barroso, J. (1990). Factores pedagógicos e educativos da carta escolar. In *Carta Escolar (Actas do Seminário de Vila Moura)*. Lisboa, GEP. 79-90.
- Barroso, J. (1991). Modos de organização pedagógica e processos de gestão da escola: sentido de uma evolução. In *Inovação*, 4, (2-3), 55-86.
- Barroso, J. (1995). Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre “direcção” e “gestão”. In *Revista da Educação*, 8 (1), 33-56.
- Barroso, J. (1996). *A administração da educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa, Edições Colibri.
- Barroso, J. (1996a). O Estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (coord.). *O estudo da escola*. Porto, Porto Editora.
- Barrough, G. (1989). *La décision em miettes. Systemes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris, L'Harmattan, Logiques Sociales.
- Bates, R. J. (1980). Educational administration, the sociology of science, and the management of knowledge. In *Educational Administration Quarterly*, 16 (2), 1-20.

- Bates, R. J. (1985). Administration of education: toward a critical practice. In T. Husen e T. Postlethwaite, (eds.), *The International Encyclopedia of Education*. Oxford, Pergamon Press.
- Bates, R. J. (1987). Corporate culture, schooling and educational administration. In *Educational Administration Quarterly*, 23, (4) (November), 79-115.
- Beare, H., Caldwell, B., Millikan, R. (1990). *Creating an excellent school*. London, Routledge.
- Beattie, N. (1985). *Parents participation in four Western European countries*. London, The Falmer Press.
- Benavente, A.; Campiche, J.; Seabra, T.; Sebastião, J. (1994). *Renunciar à escola. O abandono escolar no ensino Básico*. Lisboa, Fim de Século.
- Blase, J. (1988). The politics of favoritism: a qualitative analalysis of the teachers' perspective. In *Educational Administration Quarterly*, 24, (2) (May), 152-177.
- Blase, J. (ed.) (1991). *The politics of life in schools: power, conflict and cooperation*. Newbury Park, CA, Sage.
- Blau, P. M. & Scott, W. R. (1962). *Formal organizations: a comprehensive approach*. S. Francisco, California, Chandler.
- Bogdan, R. C. & Bilken. (1982). *Qualitative research for education: an introduction to theory and methods*. Boston, Allyn and Bacon.
- Bolman, L. G. e Deal, T. G. (1984). *Modern approaches to understanding and managing organisations*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Borrell Felip, N. (1989). *Organización escolar - teoria sobre las corrientes científicas*. Barcelona, Editorial Humanitas.
- Boltansky. L. &Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.
- Boudon, R. (1984). *La Place du désordre*. Paris, PUF.

- Burgess, R. (1985). Issues and problems in educational reasearch. In Burgess, R. (ed.) *Issues in educational reasearch, qualitative methods*. Lewes, East Sussex, The Falmer Press, 1-17.
- Burns, T. (1955). The reference of conduct in small groups: cliques and cabals in occupational milieux. In *Human Relations*, 7, 467-486.
- Burns, T. (1961). Micropolitics: mechanisms of institutional change. In *Administration Science Quarterly*, 17, (1), 257-281.
- Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organisational analysis*. Portsmouth, Heinemann.
- Bush, T. (1986). *Theories of educational management*. London, Harper & Row.
- Busher, H. (1990). Micro-political processes: negotiating the implementation of change in schools. In R. Saran & V. Trafford (eds.), *Reasearch in education management and policy: retrospect and prospect*. London, The Falmer Press.
- Canário, M. B. (1989). A sociologia das organizações e a escola. In *Aprender*, 11, 49-53.
- Charlot, B. (cood.) (1994). *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris, Armand Colin.
- Clímaco, C. (1988). A gestão dos estabelecimentos do ensino não superior - análise do modelo e das práticas de gestão. In Comissão da Reforma do Sistema Educativo, *A gestão do sistema escolar: relatório de seminário*. Ministério da Educação, 13-52.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. In *Administration Science Quarterly*, 17, (1), 1-25.
- Coleman, J. S. (1966). *Report on equality of educational opportunity*. U.S. Government Printing Office for Department of Health, Education and Welfare.

- Conselho de acompanhamento e avaliação (1995). *Relatório Preliminar*. Lisboa, Ministério da Educação (policopiado).
- Conselho de acompanhamento e avaliação (1996). *Relatório Final*. Lisboa, Ministério da Educação (policopiado).
- Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict*. London, Routledge and Kegan Paul.
- CRSE (1986). *Projecto Global de Actividades*. Lisboa, Ministério da Educação e Cultura.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Éditions du Seuil.
- Crozier, M. (1979). *On ne change pas la société par décret*. Paris, Bernard Grasset.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris, Éditions du Seuil.
- Culberston, J. (1980). Educational administration: where we are and where we are going. In Farquhar, R. and Housego, I. E. (ed.) *Canadian and Comparative Educational Administration; The Developing Decades*. Berkeley, McCutchan.
- Dahl, R. (1991). *Modern political analysis*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- Dahrendorf, R. (1959). *Class and class conflict in industrial society*. London, Routledge and Kegan Paul.
- Dalin, P. & Rust, V. (1983). *Can schools learn?* Windsor, Berks, N.F.E.R. Nelson Publishing Company.
- De Bruyne, P. ; Herman, J. e De Schoutheete, M. (1975). *Dynamique de la recherche en sciences sociales*. Paris, P.U.F.
- Derouet, J-L. (1988). Désaccords et arrangements dans les collèges (1981-1986). In *Revue Française de Pédagogie*, 83, 5-22.
- Derouet, J-L. (1989). Vers une évaluation qualitative du fonctionnement des établissements scolaires. In INRP/GES, *Coherence et dynamique des*

établissements scolaires: études sociologiques. Centre Departemental de Documentation Pedagogique d'Indre-et-Loire.

De Bruyne, P., Herman, J. e De Schoutheete, M. (1975). *Dynamique de la reserche en sciences sociales*. Paris, Flammarion.

Dewey, J. (1916). *Democracy and education: an introduction to the philosophy of education*. New York, MacMillan.

Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood cliffs, N. J., Prentice-Hall.

Eichelberger, R.T. (1989). *Disciplined inquiry: understanding and doing educational research*. New York, Longman.

Ellstrom, P. (1983). Four faces of educational organizations. In *Higher Education*. Oxford, 12, 231-241.

Erikson, F. (1986). Qualitative methods in research on teaching. In M. C. Wittrock. *Handbook of research on teaching*, New York, Macmillan, 119-161.

Estevão, M. L. (1982). Os factores regionais e a problemática da Educação: reforma educativa e descentralização. In IED; *Conferências sobre Regionalização e Desenvolvimento*, Lisboa, INCM/IED.

Estevão, C. (1995). O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas: a mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. In *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 87-98.

Evers, C. & LaKomshi, G. (1991). *Knowing educational administration*. Oxford, Pergamon Press.

Everston, C. e Green, J. (1986). Observation as inquiry and method. In M. C. Wittrock. *Handbook of research on teaching*. New York, Macmillan, 162-213.

Falcão, M. N. (1993). *O novo modelo de direcção, administração e gestão escolar - instrumento para a construção de uma escola em mudança?* (policopiado).

- Falcão, M. N.; Neves, N.; Seabra, T. (1994). Alguns aspectos críticos do novo modelo de direcção, administração e gestão das escolas do ensino não superior. In *A escola como objecto de estudo*. (Actas do Vº Colóquio da L'AIPELF/AFIRSE). Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação da Universidade de Lisboa, 447-457.
- Falcão, M. N.; Neves, N.; Seabra, T. (1995). Continuidades e rupturas na experimentação do novo modelo de administração escolar. In *Inovação*. 8, (1 e 2), 89-104.
- Falcão, M. N.; Neves, N.; Seabra, T. (1996). *A organização escolar: dinâmicas de poder*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional (em publicação).
- FENPROF (1988). A gestão democrática nos ensinos preparatório e secundário. Lisboa, Cadernos da FENPROF, 9.
- FENPROF (1996). Direcção e gestão democráticas das escolas. In *Jornal da FENPROF*, Dezembro, 1996:95
- Fernandes, A. S. (1988). A distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional da educação escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo. In CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar*. Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 103-148.
- Formosinho, J. (1989). De serviço do Estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa. In *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), 53-86.
- Formosinho, J. (1990). A direcção das escolas portuguesas: uma questão estruturante de regime democrático. In *Revista Portuguesa de Educação*, 31-36.
- Formosinho, J. (1992). O dilema organizacional da escola de massas. In *Revista Portuguesa de Educação*, 5 (3), 23-48.
- French, J. R. P. & Raven, B (1959). The bases of social power. In D. Cartwright (ed.), *Studies in social power*. Ann Arbor, Institute for social Research, University of Michigan.

- Friedberg , E. (1993). *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*. Paris, Éditions du Seuil.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir. Naissance de la Prison*. Paris, Gallimard.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: action, structure, and contradiction in social analysis*. Berkeley, University of California Press.
- Glatter, R. (1992). A gestão como meio de inovação e mudança nas escolas. In António Nóvoa, org. *As organizações escolares em análise*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 139-160.
- Gomes, R. (1992). *Culturas organizacionais de escola e identidades profissionais dos professores*. Lisboa, Educa.
- Goodlad, J. (1984). *A place called school: prospects for the future*. New York, McGraw-Hill.
- Greenfield, T. B. (1985). Theories of educational organisation: A critical perspective. In Husen e T. Postlethwaite, ed. *The International Encyclopedia of Education*. Oxford, Pergamon Press.
- Greenfield, T. B. (1989). Organizations as social inventions: Rethinking assumptions about change. In *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes, Open University Press, 81-95.
- Greenfield, T. B. & Ribbins (1993). *Greenfield on educational administration* London, Routledge.
- Griffiths, D., Hart, A. & Blair, B. (1991). Still another approach to administration: chaos theory. In *Educational Administration Quarterly*, 27 (3), 430-451.
- Gronn, P. (1986). Politics, power and the management of schools. In Hoyle, E. (ed.). *The management of schools*, 45-55. London, Kogan Page.
- Jenks, C. (1973/9). *L'inégalité, l'influence de la famille et de l'école en Amérique*. Paris, PUF.

- Hannan, M. & Freeman, J. (1981). Obstacles to comparative studies. In P. S. Goodman & J. Penning. *New Perspectives on Organisational Effectiveness*. San Francisco, Jossey-Bass Pub., 106-131.
- Halpin, A. (ed.) (1967). *Administrative teory in education*. New York, The Macmillan Company.
- Havelock, R. G. & Huberman, A. M. (1980). *Innovation et problèmes de l'éducation. Théorie et réalité dans les pays en développement*. Paris, UNESCO.
- Herman, J. (1983). *Les langages de la sociologie*. Paris, PUF.
- Hess, R. & Vancraeynest-Gienne, A. (1987). De l'intervention sociologique à la découverte de l'établissement en éducation. In *Les Sciences de l'éducation pour l'Ere Nouvelle*, 4, 87-109.
- Homans, G. C. (1961). *Social behavior: its elementary forms*. London, Routledge and Kegan Paul.
- Hoyle, E. (1986). *The politics of school management*. London, Hodder & Stoughton.
- Hoyle, E. (1988). Micropolitics of educational organisations. In Adam Estoby, (ed.), *Culture and power in educational organisations*. Philadelphia, Open University Press, 255-269.
- Huges, M. (1981). Parents and school government in Australia. In G. Baron, *The politics of school government*. Oxford, Pergamon Press, 131-155.
- Huges, M. et al., (ed.) (1987). *Managing education - The system and the institution*. London, Cassell Education.
- Husen, T. (1987). Research Paradigms in education. In J. P. (ed.) Qeeves, *Educational Reseach, Methodology and Measurement: An International Handboock*, Oxford, Pergamon Press.
- Kuhn, T. S. (1983). *La structure des révolutions scientifiques*. Paris, Flammarion.

- Le Boterf, G. (1982). A participação das comunidades na administração da educação. In *Administração Pública*, 16, (1), 107-141.
- Lima, L. (1988). Modelos de organização das escolas básica e secundária. Para uma direcção e uma gestão profissional. In CRSE. *A Gestão do Sistema Escolar*. Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 149-195.
- Lima, L. (1991). Produção e reprodução de regras: normativismo e infidelidade normativa na organização escolar. In *Inovação*, 4, (2-3), 141-153.
- Lima, L. (1992). *A escola como organização e participação na organização escolar*. Braga, Instituto de Educação.
- Lima, L. (1994). Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da educação. In *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, 119-139.
- Lima, L. (1994a). Reforma da administração da educação. In IGE *Informação*, 2, 40-48.
- Lima, L. (1995). Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. In *Revista da Educação*, 8, (1), 57-71.
- Lima, L. (1996). Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação em Portugal sobre a escola. In J. Barroso (coord.). *O estudo da escola*. Porto, Porto Editora.
- Marques, M. (1994). *A decisão política em educação. O partenariado sócio-educativo com modelo decisional. O caso das escolas profissionais*. Porto, Ed. Afrontamento.
- March, J. (1981). Footnotes to organizational change. In *Administrative Science Quarterly*, 26, 563-577.
- Mayo, E. (1984). Hawthorne and the western electric company. In D.S. Pugh (ed.). *Organization Theory. Selected Readings*. Penguin Books, 279-292.

- Morgan, G. (1986). *Images of the organization*. Newbury Park, Sage Publications.
- Miles, M. & Huberman, M. (1983). *Qualitative data analysis*. Beverly Hills, Sage.
- Murphy, J. T. (1971). Title I of ESEA: the politics of implementing federal education reform. In *Harvard Educational Review*, 41, (1), 35-63.
- Nóvoa, A. (1987). *Le temps des professeurs*. Lisboa, Instituto de Investigação Científica, 2 vols.
- Nóvoa, A. (1991). As ciências da educação e os processos de mudança. In *Ciências de Educação em Portugal*. Porto, Sociedade Portuguesa da Educação, 17-33.
- Nóvoa, A. (1992). Para uma análise das instituições escolares. In A. Nóvoa (coord.), *As organizações escolares em análise*. Lisboa, Publicações D. Quixote e Instituto de Inovação Educacional.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. London, Cambridge University Press.
- Pericão, O. (s.d.). *Gestão Democrática das escolas preparatórias e secundárias*. Lisboa, Inspeção Geral do Ensino.
- Pfeffer, J. (1981). *Powers in the organizations*. Marshfield, Pitman.
- Pires, E. L. (1987) *Lei de Bases do Sistema Educativo. Apresentação e Comentários*. Porto, Edições Asa.
- Rivlin, H. (ed.) (1943). *Encyclopedia of modern education*. New York, The Philosophical Library of New York City.
- Sanches, M. N. (1987). *A study of organizational self efficacy and motivation: becoming a directive council members in the context of the portuguese secondary schools*. The University of Iowa. (Tese de doutoramento não publicada).
- Selznick, P. (1949). *T.V.A. and the grass roots*. Berkeley, University of California Press.

- Silverman, D. (1985). *Qualitative methodology and sociology*. Aldershot, Gower.
- Simon, Herbert A. (1983). *Administration et processus de Décision*. Paris, Economica. (Tradução da edição americana de 1957).
- Silva, I. ; Dias, M. ; Falcão M. N. (1994). *O novo ordenamento jurídico de direcção, administração e gestão: projecto educativo de escola (estudo de três contextos)*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional (policopiado).
- Smith, L. (1978). An evolving logic of participant ethnography and other case studies. In Sculman, L. (ed.). *Review of Research in Education*. Ithaca III, Peacock, 6, 316-377.
- Strauss, A. (1987). *Qualitative analysis for social scientists*. New York, Cambridge University Press.
- Stoer, S. (1982). *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal*. Lisboa, Livros Horizonte.
- Torres, L. (1995). *Cultura organizacional escolar. Um estudo exploratório a partir das representações dos professores*. Braga, Universidade do Minho. (policopiado).
- Touraine, A. (1992). *La critique de la modernité*. Paris, Éditions Fayard.
- Tyler, W. (1988). *School Organization. A sociological perspective*. Provident House, Croom Helm. Ltd.
- Waller, W. (1932). *The sociology of teaching*. New York, Wiley.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. In *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), 1-19.
- Wirt, F. & Kirst, M. (1989). *Schools in conflict*. Berkeley, McCutchan.
- Zay, D. (1981). Des méthodologies applicables à l'établissements scolaires. In A. Beaudot (org), *Sociologie de l'école: pour une analyse des établissements scolaires*, 3-17. Paris, Dunod.

Zay, D. (1994). (dir). *Enseignants et partenaires de l'école. Démarches et instruments pour travailler ensemble*. Paris, Éditions De Boeck et Institut National de Recherche Pédagogique.

Legislação consultada

1. Decretos e Leis

Decreto-Lei nº 53/73 de 10 de Outubro
Decreto-Lei nº 221/74 de 27 de Maio
Decreto-Lei nº 735-A/74 de 21 de Dezembro
Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de Outubro
Decreto-Lei nº 677-A/77 de 4 de Novembro
Decreto-Lei nº 542/79 de 31 de Dezembro
Decreto-Lei nº 211-B/86 de 31 de Julho
Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de Maio
Lei nº 46/86 de 14 de Outubro

2. Portarias

Portaria nº 677/77 de 4 de Novembro
Portaria nº 812/92 de 18 de Agosto
Portaria nº 772/ 92 de 22 de Outubro

3. Despachos

Despacho nº 40/75 de 18 de Outubro
Despacho nº 206/92 de 12 de Outubro
Despacho conjunto nº 49/SEEBS/SERE/92 de 21 de Outubro
Despacho conjunto nº 36/SEEBS/SERE793 de 31 de Agosto
Despacho 115/ME/93 de 23 de Junho

4. Circulares

Circular nº 9/92-DGAE de 16 de Junho
Circular nº 4/93 de 23 de Julho

